

30.07.1996
COM(96)421 final

LIVRE BLANC

**UNE STRATÉGIE POUR REVITALISER LES
CHEMINS DE FER COMMUNAUTAIRES**

TABLE DES MATIÈRES

Résumé succinct

Section I - Il faut un nouveau type de chemin de fer	Page 6
Section II - L'origine des problèmes	Page 8
Section III - Le financement	Page 12
Section IV - Introduction des forces du marché	Page 17
Section V - Les services publics dans les transports ferroviaires	Page 26
Section VI - Intégration des systèmes nationaux	Page 29
Section VII - Aspects sociaux	Page 39
Section VIII - Synthèse et calendrier des actions	Page 42

RÉSUMÉ SUCCINCT

UNE STRATÉGIE POUR REVITALISER LES CHEMINS DE FER COMMUNAUTAIRES

1. Les chemins de fer pourraient contribuer de manière appréciable à garantir la mobilité durable au siècle prochain. Toutefois, alors que les répercussions négatives des transports suscitent des préoccupations croissantes, la part de marché du rail continue à baisser. Ce déclin s'explique essentiellement par le mécontentement du public à l'égard des tarifs pratiqués et de la qualité des transports ferroviaires, malgré des exemples encourageants de nouveaux services. Il semble que le rail ne s'adapte pas aussi bien que les autres modes de transport à l'évolution du marché et aux besoins des usagers.
2. Le fait est que, dans l'ensemble, les chemins de fer se sont développés à l'abri des forces du marché. La faute en revient notamment aux pouvoirs publics qui, dans bien des cas, n'ont pas accordé suffisamment d'indépendance en matière de gestion et ont imposé des obligations sans dédommager entièrement les compagnies pour les coûts ainsi occasionnés; au lieu de fixer des objectifs financiers précis, ils ont compensé les pertes ou laissé les dettes s'accumuler. Les chemins de fer n'ont donc pas eu à prendre de décisions difficiles, mais cet isolement les a mal préparés à affronter l'avenir.
3. Il faut un nouveau type de chemin de fer. Les compagnies de chemin de fer doivent être avant tout des entreprises libres d'assurer leur gestion de manière indépendante et de tirer parti des possibilités qui s'offrent, mais également responsables de leurs propres échecs. Pour cela, il faut que leur situation financière soit assainie et débarrassée des charges héritées du passé. Elles doivent être soumises à l'influence des forces du marché sous une forme appropriée qui devrait également conduire à une plus grande implication du secteur privé. Le partage des responsabilités entre l'État et les compagnies de chemin de fer doit être clair, notamment en ce qui concerne les services publics. Pour que ce nouveau type de chemin de fer voie le jour, il faut mettre en place des relations de partenariat entre la Communauté, les États membres, les chemins de fer et leur personnel. Dans le cadre de cette initiative, il faudra de toute urgence adopter des actions au niveau communautaire dans les domaines énumérés ci-après.

4. *Finances*

Les États membres doivent s'acquitter de leur obligation de libérer les chemins de fer de leurs dettes et d'assainir leurs finances; la Commission présentera des rapports sur les progrès réalisés dans ce secteur. Il faut également que les États membres créent une base financière saine en subordonnant toute aide à la mise en oeuvre de programmes de restructuration. La Commission assurera l'application des règles communautaires sur les aides d'État de manière à remettre progressivement les chemins de fer sur la voie de la viabilité économique.

5. *Introduction des forces du marché*

L'extension des droits d'accès aux infrastructures permettraient à de nouvelles entreprises ferroviaires de s'établir sur le marché. L'an dernier, la Commission a présenté une proposition visant à assurer la liberté d'accès à l'ensemble du trafic marchandises et aux transports internationaux de voyageurs. Cette proposition est un élément critique de la stratégie pour la revitalisation des Chemins de Fer, et il est donc essentiel qu'elles soit adoptée rapidement. Pour garantir la mise en oeuvre effective des droits d'accès, elle proposera de séparer la gestion des infrastructures et les opérations de transport en unités d'activité distinctes. Il est désormais urgent d'améliorer les conditions des transports internationaux de marchandises; c'est pourquoi la Commission va promouvoir la mise en place de "freeways" ferroviaires transeuropéens dont l'accès sera ouvert et les conditions d'utilisation simplifiées. Les forces du marché doivent également être introduites dans les transports intérieurs de voyageurs. Les modalités de cette introduction doivent respecter les intérêts du réseau et stimuler la fourniture de services publics. En conséquence, la Commission va examiner les meilleures manières d'introduire les forces du marché, puis formulera des propositions dans ce sens.

6. *Services publics*

La Commission est très favorable à l'amélioration des transports publics. Ainsi que le reconnaît le droit communautaire, l'État a le droit légitime d'assurer des services publics dans le domaine des transports. Le mécontentement vis-à-vis de ces services est cependant très fort. Il est nécessaire d'améliorer le rapport qualité/prix et, pour cela, de définir clairement les responsabilités de chacun. La Commission proposera de généraliser les contrats de service public entre l'État et les opérateurs de transport. Comme pour les transports intérieurs de voyageurs en général, elle se penchera d'abord sur les problèmes pratiques soulevés par l'introduction des forces du marché et présentera en temps utile les propositions qui s'imposent.

7. *Intégration des systèmes nationaux*

Les chemins de fer se sont développés sur des bases nationales. Il en a résulté des difficultés de fonctionnement au-delà des frontières, une planification inadéquate des infrastructures et un émiettement des fournisseurs et des activités de recherche. Même si des progrès ont été réalisés, l'intégration est loin d'être complète. Pour y parvenir, la Commission propose des mesures destinées à promouvoir l'interopérabilité du rail classique, à faire progresser l'harmonisation technique en vue de créer un marché unique des équipements ferroviaires et à intensifier les efforts de recherche. Ces mesures sont également nécessaires pour que le rail puisse contribuer pleinement à la mise en place d'un système européen de transport intermodal.

8. *Aspects sociaux*

Il est naturel que les cheminots craignent que la restructuration n'entraîne des pertes d'emplois. Seule la compétitivité du secteur peut cependant garantir la stabilité à long terme des emplois. Il convient de souligner qu'en l'absence de restructuration, il y aurait des pertes d'emplois considérables tant dans le secteur du rail que dans les industries connexes. Il faut que soient adoptées, en ce qui concerne le personnel, des politiques prévoyant de vastes programmes de recyclage de la main-d'oeuvre licenciée. La responsabilité en revient essentiellement aux États membres, mais il convient d'examiner attentivement les possibilités de contributions du Fond social européen.

SECTION I - IL FAUT UN NOUVEAU TYPE DE CHEMIN DE FER

1. La Commission européenne estime que les chemins de fer doivent jouer un rôle beaucoup plus déterminant dans la solution des problèmes de transport auxquels la Communauté est confrontée à l'aube du XXI^e siècle. Il est urgent de prendre des mesures pour revitaliser le secteur et lui permettre de mieux fonctionner et de mieux répondre aux exigences de notre société. Pour cela, l'Europe a besoin de chemins de fer d'un type nouveau.
2. Nul n'ignore l'aggravation des encombrements, les problèmes environnementaux, le bruit de la circulation et l'opposition croissante à la construction incontrôlée de nouvelles infrastructures routières. Les personnes et l'industrie ont cependant besoin de transports fiables, sûrs, bon marché et rapides. C'est là le principal défi en matière de transport que nous devons relever en cette fin de XX^e siècle. Les répercussions sociales des transports de marchandises comme de voyageurs peuvent toutefois être considérablement réduites si l'on recourt davantage au chemin de fer qu'à la route. Il est paradoxal de constater que la part du rail dans le marché des transports continue à décliner alors que bon nombre des problèmes qui pourraient être résolus par le chemin de fer s'aggravent.
3. C'est dans ce contexte bien connu que la Commission a élaboré le volet "chemins de fer" de sa politique globale en matière de transports. Les besoins de la Communauté peuvent porter sur de nombreux aspects : l'efficacité du chemin de fer, l'attention portée aux besoins de la clientèle, l'intérêt de ce type de transport pour les usagers, le prix et la réduction des subventions. Il faut arriver à rendre le chemin de fer aussi intéressant que les autres moyens de transport.
4. La Commission estime que la meilleure façon d'arriver à des chemins de fer capables de concurrencer les autres modes de transport est de laisser agir davantage les forces du marché, mais sans toutefois perdre de vue que les chemins de fer doivent fournir un service public autorisant une mobilité adéquate à la société dans son ensemble. Cela exigera des efforts de toutes les parties intéressées : la Communauté et les États membres devront fournir le cadre nécessaire, tandis que les entreprises ferroviaires devront améliorer radicalement leurs services et leur efficacité.
5. À l'heure actuelle, les chemins de fer sont encore largement à l'abri des forces du marché. Lorsque le public boude le rail et que les trains ne se remplissent pas, l'État compense les pertes. À l'avenir, les chemins de fer devront se comporter beaucoup plus comme des entreprises normales, qui s'efforcent de satisfaire leur clientèle, sachant que si elles ne le font pas, quelqu'un d'autre y parviendra et s'appropriera ainsi leur part de marché. Tel est le changement fondamental qu'il faut réaliser, et les conséquences pour les transports pourraient être énormes.

6. Si toutes les parties intéressées peuvent oeuvrer ensemble en vue de créer un climat favorable, les chemins de fer seront en mesure de profiter des occasions qui s'offrent et d'améliorer leurs performances à de multiples égards. Il faut un cadre qui permette le déploiement d'initiatives et autorise des réponses créatives aux ouvertures commerciales. Il existe plusieurs méthodes pour cela, et le choix doit être laissé aux responsables de la gestion des différentes compagnies, mais le résultat final sera un secteur ferroviaire plus efficace et plus rentable. Certaines compagnies se concentreront sur l'exploitation des trains; d'autres passeront des accords de partenariat, par exemple avec des transporteurs routiers ou des entreprises logistiques, et offriront des services intermodaux de porte à porte. Certaines compagnies travailleront à l'échelle de l'Europe et fourniront des services sans solution de continuité, alors que d'autres se spécialiseront dans les services locaux. Pour survivre, toutes les compagnies ferroviaires devront cependant se concentrer sur les besoins de leur clientèle et sur la manière de les satisfaire. Un exemple de cette évolution est la mise en place de services de navette réguliers sur les trajets transfrontaliers, ce qui s'est généralement traduit par un déplacement de grandes quantités de marchandises de la route vers le rail.
7. Divers facteurs sont riches de promesses pour le rail, notamment l'élargissement de la Communauté vers l'Europe centrale et orientale. En cette fin des années 90, bon nombre de ces pays disposent encore de réseaux ferroviaires beaucoup plus étendus et offrant de vastes possibilités de livraison et de chargement de marchandises. Cette extension vers l'Est et le renforcement du marché unique pourraient se traduire par un allongement des distances qui ne manquera pas de susciter un intérêt nouveau pour les transports ferroviaires.
8. Le trafic transalpin constitue un grand problème pour la Communauté et ses voisins. L'élargissement de la Communauté a eu d'importantes conséquences sur le trafic à travers cette barrière naturelle entre le nord et le sud de l'Europe. Il existe peu d'itinéraires à travers les Alpes, et la croissance des échanges les soumet à rude épreuve. L'environnement alpin est extrêmement sensible à la pollution. Une stratégie globale en vue de remédier aux problèmes que connaît cette région donnerait probablement au chemin de fer un rôle plus important dans le trafic de transit.
9. Pour résumer la situation, on peut dire que le chemin de fer présente des caractéristiques qui peuvent en faire un mode de transport de plus en plus intéressant en Europe. Au cours des dernières décennies, il a perdu de l'importance et n'a pas su s'adapter suffisamment à l'évolution des marchés. Il existe déjà de nombreuses possibilités d'améliorer et de développer les services, et de nouveaux créneaux pourraient apparaître. Pour relever ces défis, la Communauté a besoin de chemins de fer d'un type nouveau. Par les propositions contenues dans le présent livre blanc, la Commission veut créer, au niveau communautaire, les conditions nécessaires aux profondes adaptations qui s'imposent.

SECTION II - L'ORIGINE DES PROBLÈMES

Le déclin du chemin de fer

10. Le chemin de fer est né au cours de la première moitié du XIXe siècle. Au début du XXe siècle, il était devenu le mode de transport principal. Son déclin a commencé avec l'arrivée de véhicules propulsés par des moteurs à combustion interne. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, le rôle du chemin de fer dans les transports a décliné constamment. À l'heure actuelle, dans les dernières années du XXe siècle, il n'assure plus que 6% des transports de voyageurs et 16% des transports de marchandises.
11. Entre 1970 et 1994, le transport de voyageurs par chemin de fer est passé de 216 à 270 milliards de passagers/kilomètre par an, soit une augmentation de 25 %. Le marché global a cependant doublé dans le même laps de temps, tandis que l'utilisation des voitures particulières augmentait de 120 %. Au cours de la même période, le chemin de fer a perdu la moitié de sa part de marché dans les transports de marchandises : on est en effet passé de 283 à 220 milliards de tonnes/kilomètre, alors que le marché des transports de marchandises a augmenté de près de 70 % et les transports routiers de près de 150 %. Des chiffres globaux de ce genre sont évidemment peu instructifs, car le chemin de fer domine dans certains secteurs et est absent dans d'autres. Par ailleurs, les tendances récentes dans les États membres indiquent une certaine divergence. L'annexe 1 donne un aperçu de l'évolution du chemin de fer et de sa part du marché des transports au cours des dernières décennies.
12. Où ces grandes évolutions nous mènent-elles ? Si on les extrapole pour les dix prochaines années, la part des chemins de fer dans les transports de voyageurs passe de 6 à 4 %, même si en chiffres absolus le volume du trafic pourrait croître légèrement. La part du chemin de fer dans les transports de marchandises passe de 16 à 9 %, les volumes demeurant quasiment stables. En outre, il faut voir cette contraction des parts de marché à la lumière des prévisions de croissance de 40 % pour les voyageurs et de 30 % pour les marchandises au cours de la même période. Une baisse encore plus forte n'est pas à exclure, l'amenuisement des flux pouvant aboutir à un cercle vicieux. En d'autres termes, le rail pourrait fort bien disparaître totalement de vastes segments du marché du trafic marchandises.
13. Même si elles ne sont que des illustrations, ces tendances sont préoccupantes. Elles laissent envisager une forte augmentation des encombrements, de la pollution et, peut-être, des accidents. Elles montrent également que la circulation routière va fatalement augmenter, notamment les transports de marchandises très dangereuses, ce qui n'est guère souhaitable. Cela ne veut pas dire que le chemin de fer peut résoudre tous nos problèmes de transport, car il n'est pas compétitif sur certains marchés, et les infrastructures ferroviaires n'ont qu'une capacité limitée. Les transports ferroviaires peuvent cependant apporter une contribution réelle à la mobilité durable, qui sera perdue si les tendances actuelles se maintiennent.

14. Les transports ferroviaires risquent de s'enfermer dans un cercle vicieux, si ce n'est déjà fait. Les réductions en matière de services entraînent en effet des réductions des flux de transport, aussi bien directement qu'indirectement, du fait des pertes des avantages de réseau. Des réductions dans les services régionaux peuvent par exemple réduire les flux de transport sur les liaisons principales. Il en résulte une augmentation des coûts pour le reste du trafic. Cet effet sera marqué dans les transports ferroviaires, étant donné que ce secteur est fortement capitalistique et caractérisé par des coûts fixes élevés. Il en résultera une spirale d'augmentation de prix et de diminution de trafic, ou des pertes qu'il faudra combler par des subventions ou des emprunts. Les pressions auxquelles sont soumis les budgets nationaux réduiront de plus en plus les possibilités de subventions. De nombreux États sont déjà moins disposés que jadis à financer les pertes de leurs compagnies de chemin de fer.
15. Il en résulterait des réductions massives au niveau des services et la fermeture d'une bonne partie du réseau, avec des effets catastrophiques tant sur le secteur ferroviaire que sur ses fournisseurs. Les compagnies de chemin de fer emploient directement environ 1,05 million de personnes (chiffre de 1994) dans la Communauté. La fermeture de parties importantes du réseau se traduirait par des pertes d'emplois considérables. Les fournisseurs pourraient également en pâtir, car ils verraient disparaître d'importants marchés.

Causes du déclin

16. Les causes du déclin du chemin de fer au cours des cinquante dernières années sont nombreuses. La plus importante est peut-être la croissance des autres modes de transport, plus souples et moins coûteux : autobus, camions et voitures particulières. Les personnes et les entreprises ont recouru de plus en plus aux transports routiers, ce qui a entraîné la construction de réseaux routiers pour satisfaire cette demande. Dans le même temps, les industries lourdes classiques, dont les produits étaient transportés par chemin de fer, ont perdu de leur importance. Le chemin de fer n'a pas trouvé de nouveaux marchés de transport de marchandises pour compenser cette perte, offrant des services manquant souvent de souplesse, peu fiables et coûteux, même dans les secteurs où il aurait pu être compétitif.
17. À mesure que les transports routiers sont devenus plus efficaces et moins coûteux, le fait que le prix des transports ne reflète pas suffisamment tous les coûts a pris une importance croissante. Les prix payés par les utilisateurs individuels ne reflètent pas suffisamment les coûts externes tels que ceux occasionnés par les encombrements, la pollution et les accidents. Ces coûts sont fréquemment plus élevés pour les transports routiers que pour les autres modes. Les conditions de la concurrence favorisent donc les transports routiers, au détriment d'autres modes de transport moins polluants.

Cet aspect a été examiné en détail dans le Livre vert de la Commission intitulé "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports"¹. Même s'il s'agit là d'une question importante, il serait naïf de croire que l'intégration des coûts externes dans la tarification des transports suffirait à elle seule à susciter un nouvel intérêt pour le chemin de fer. Le coût intervient certainement dans le choix d'un mode de transport, mais de nombreux autres facteurs entrent également en ligne de compte, par exemple la rapidité, la fiabilité et la flexibilité du service.

18. Le chemin de fer a même perdu du terrain dans un marché où il devrait être imbattable, à savoir celui du trafic marchandises longue distance. Cela est dû, entre autres, au fait qu'il est organisé sur des bases nationales. En réalité, il n'existe pas de marché intérieur des services ferroviaires au niveau communautaire. L'article 10 de la directive 91/440/CEE², qui accorde l'accès à l'infrastructure dans toute l'Union, ne s'applique actuellement qu'aux regroupements internationaux et aux entreprises effectuant des transports combinés. D'autre part, on est confronté à toute une série d'obstacles de nature réglementaire et administrative. Cette situation interdit la concurrence de nouveaux opérateurs et la mise en place de services internationaux sans solution de discontinuité. La clientèle est déçue par le manque de fiabilité, de flexibilité et de rapidité - sur les principaux services de navette entre les ports et l'arrière-pays, il est fréquent que la vitesse moyenne ne dépasse pas 20 km/h. La comparaison avec les transports de marchandises internationaux routiers est sans appel : dans les transports routiers, les chargements sont transportés par des véhicules qui franchissent facilement les frontières et sont souvent confiés à une seule personne, de la prise en charge à la livraison, ce qui permet d'identifier clairement les responsabilités et de fournir un service de qualité.
19. La gestion des chemins de fer est largement responsable de leur déclin. Les problèmes rencontrés par les transports ferroviaires sont cependant largement dus aux relations entre l'État et les compagnies de chemins de fer. Les États ont généralement refusé aux compagnies de chemins de fer la liberté dont jouissent les entreprises commerciales. Outre des interférences politiques à des fins immédiates, les autorités ont eu tendance à exiger le maintien de services largement en dessous du seuil de rentabilité. Les investissements dans les chemins de fer ont souvent été inadéquats ou mal orientés, et ont donc pesé sur les finances publiques. Les gouvernements ont compensé les pertes par d'importantes subventions dénuées d'objectifs précis, tels que l'amélioration de l'efficacité. Par ailleurs, les objectifs financiers étaient souvent imprécis.

¹ "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports", COM(95)691 du 20.12.1995.

² **Directive (91/440/CEE) du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, JO n° L 237 du 24.8.1991.**

20. Le déclin des chemins de fer s'explique également par la mauvaise adaptation du réseau aux nouveaux modes d'organisation de l'activité économique et de l'urbanisation, ainsi qu'aux changements qu'ils ont entraîné dans les flux de trafic. Alors même que la capacité et la qualité des infrastructures ne répondaient pas aux nouveaux besoins, des infrastructures peu utilisées étaient maintenues en service et grevaient les budgets. Bien que des investissements importants aient été réalisés ces dernières années et que d'autres soient en projet, peu d'efforts ont été entrepris pour améliorer les infrastructures ferroviaires au moment de la construction des réseaux autoroutiers, ce qui a aggravé le déséquilibre entre ces deux modes de transport.

Un chemin de fer d'un type nouveau

21. Pour surmonter ces faiblesses et exploiter les possibilités futures, la Communauté a besoin de chemins de fer d'un type nouveau. Ces chemins de fer doivent être avant tout gérés comme une entreprise, disposer d'une indépendance et de ressources suffisantes pour être concurrentiels, et être libérés des charges héritées du passé. Il faut laisser agir davantage les forces du marché selon des modalités appropriées, et définir clairement le partage des responsabilités entre l'État et les compagnies de chemin de fer, notamment en ce qui concerne les services publics. Les réseaux ferroviaires nationaux doivent être intégrés, ce qui nécessitera des efforts considérables de toutes les parties intéressées : responsables de la gestion, employés, États membres et fournisseurs. Dans le contexte de ce partenariat destiné à provoquer les changements nécessaires, la Communauté devrait mettre en place un cadre réglementaire modernisé et adopter des mesures en vue d'intégrer les systèmes nationaux au niveau européen. La Communauté devrait donc agir dans cinq domaines principaux : les finances, l'introduction des forces du marché, les services publics, l'intégration des systèmes nationaux et la politique sociale. Ses idées et propositions font l'objet des cinq sections suivantes.

SECTION III - LE FINANCEMENT

Problèmes en souffrance

22. Des finances saines sont essentielles à la transformation des entreprises ferroviaires. Elles sont la condition d'une gestion indépendante et dynamique, comme l'énonce clairement la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires. L'organisation financière traditionnelle des chemins de fer aurait cependant hâté leur déclin, même si tout s'était déroulé en leur faveur. Les aides d'État comblaient les déficits, mais elles ne poursuivaient aucun objectif défini. Les objectifs financiers n'étaient pas clairs et la gestion manquait d'incitation; les pressions commerciales ne jouaient pas pour maîtriser les déficits et les emprunts, comme elles l'auraient dû. L'imputation des dépenses et des revenus était inadéquate. Il était souvent difficile de dire si un service était bénéficiaire ou non. Les investissements, même s'ils étaient pratiqués à grande échelle, rencontraient rarement les besoins des entreprises et constituaient une saignée financière permanente. Les emprunts étaient généralement limités par les plafonds applicables aux emprunts du secteur public, mais, paradoxalement, ils étaient rarement conditionnés par le crédit de l'emprunteur.
23. En même temps, les États imposaient des obligations, directement ou indirectement, sans nécessairement les définir clairement ou accordaient aux compagnies de chemins de fer des compensations entières et directes. La plupart des obligations portaient sur les transports dans l'intérêt du public. Certaines concernaient des objectifs plus larges, tels que l'emploi, le bien-être social et le développement régional. Les compagnies de chemins de fer étaient également censées acheter leur matériel à des fournisseurs nationaux, et non sur le marché général, ce qui accroissait considérablement les coûts. On a cependant beaucoup progressé sur la voie d'une clarification des responsabilités financières des États et des compagnies de chemins de fer. La Communauté a élaboré une législation sur le financement des compagnies de chemins de fer³, et certains États membres ont déployé de gros efforts pour clarifier et améliorer les finances des chemins de

³ **Directive 91/440/CEE du Conseil, op. cit.**

Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969 (JO n° L 156 du 28.6.1969), modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil, du 20 juin 1991 (JO n° L 169 du 29.6.1991), relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemins de fer, par route et par voie navigable.

Règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer, JO n° L 156 du 28.6.1969.

Règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

fer. L'organisation financière d'une bonne partie des transports ferroviaires demeure toutefois très confuse, et constitue un obstacle important à l'amélioration des services et de l'efficacité.

Tendances récentes

24. Il est intéressant de considérer certaines des tendances récentes, bien que les indicateurs généraux dissimulent les grandes différences en matière de performance. En ce qui concerne les revenus, ceux provenant aussi bien des transports de passagers que de marchandises ont diminué constamment au cours d'une longue période. Cette diminution résulte de la réduction des transports de marchandises et de la stagnation des transports de personnes, mais le phénomène est également dû à un effondrement des rendements, c'est-à-dire du revenu par passager ou par tonne/kilomètre. Les revenus dus à la vente des billets représentent actuellement environ 65 % des revenus d'exploitations totaux. Comme on pouvait s'y attendre, les subventions à l'exploitation ont augmenté, même si elles semblent avoir diminué au cours des dernières années.
25. Les frais de personnel ont diminué en pourcentage des coûts d'exploitation au cours des années 1980, mais ils sont en augmentation depuis 1990. Ils représentent actuellement environ 63 % des coûts d'exploitation totaux. L'effet des importantes réductions de personnel a cependant été annulé par l'augmentation des coûts par salarié. On constate également une augmentation de l'intensité capitaliste des chemins de fer. Vers le milieu des années 1980, deux unités de capital engendraient une unité produite. En 1994, il fallait plus de trois unités. Pour tenter d'y remédier, on a élargi la base en capital. Les dettes des chemins de fer ont augmenté sensiblement au cours des années 1990, même si elles ont proportionnellement diminué par rapport au capital total parce que les gouvernements ont injecté des capitaux. Parallèlement à l'augmentation générale des dettes, le service de la dette a fini par représenter environ 15 % des revenus d'exploitation, ce qui n'a pas manqué d'aggraver les pertes.

Principes fondamentaux

26. Pour rétablir la prospérité des chemins de fer, il faut fixer des objectifs financiers clairs et prévoir une division adéquate des responsabilités entre l'État et les chemins de fer. Pour réussir la restructuration, il faut alléger la charge de la dette passée. Les chemins de fer doivent se doter d'une structure financière permettant une gestion efficace et indépendante, comme dans les autres secteurs, mais ils doivent également assumer une beaucoup plus grande responsabilité en ce qui concerne leur situation financière. Le financement des chemins de fer doit être organisé selon les principes fondamentaux suivants :
- les États membres doivent décharger les chemins de fer du fardeau hérité du passé;
 - les chemins de fer doivent être exploités sur une base commerciale;
 - les États membres doivent assurer une compensation totale en ce qui concerne les services publics et les coûts sociaux exceptionnels.

Hormis cette compensation et cette aide aux investissements d'infrastructure spécifiques (voir paragraphe 31), les chemins de fer doivent se financer sans aide d'État.

27. Ces principes découlent du droit communautaire en matière de financement des chemins de fer (voir paragraphe 23). Pour autant qu'elles soient appliquées strictement, et renforcées le cas échéant, ces règles constitueraient un cadre adéquat pour restaurer la santé financière des chemins de fer. Les principaux acteurs sont cependant les États et les chemins de fer. Les États doivent assumer leurs responsabilités en matière de dettes héritées du passé, de création d'une structure saine pour l'avenir et de compensations pour les services que fournissent les chemins de fer. Les chemins de fer eux-mêmes doivent réduire radicalement leurs coûts et améliorer leur gestion financière, par exemple par une imputation précise des coûts et des revenus.

Politiques spécifiques

28. Les chemins de fer, chargés de dettes héritées du passé, sont incapables de faire face aux défis de l'avenir. Le règlement 1107/70 permet aux États membres de fournir une assistance financière pour toutes sortes de raisons, notamment le remboursement de prêts sans notification préalable. Depuis le 1er janvier 1993, date à laquelle la directive 91/440/CEE est entrée en vigueur, les articles 77, 92 et 93 sont d'application. En fait, cette directive oblige les États membres à contribuer à réduire la dette à un niveau qui n'interdise pas une gestion financière saine et à améliorer les finances des compagnies de chemins de fer. Il semble toutefois que cette obligation n'ait pas été respectée de la même manière partout dans la Communauté. À partir de 1997, la Commission a l'intention d'établir régulièrement un rapport sur les progrès réalisés par les États membres dans la réduction de la dette et l'amélioration des finances des chemins de fer. Lors de cet exercice, elle tiendra compte du fait que certains États membres qui s'efforcent d'atteindre les critères de convergence prévus pour l'Union économique et monétaire pourraient souhaiter échelonner dans le temps la réduction de la dette.
29. Les États membres sont également obligés de contribuer à réduire les dettes récentes accumulées depuis 1993. Les aides d'État octroyées dans ce but et pour compenser les pertes d'exploitation sont cependant soumises aux règles prévues par le Traité en matière d'aides d'État, ainsi que la directive 91/440/CEE le prévoit sans ambiguïté : les États membres doivent notifier les aides à la Commission et obtenir son autorisation. Les règles communautaires sur les aides d'État ne leur permettent pas de supprimer ou de garantir de telles dettes, d'injecter des capitaux ou de combler des déficits d'exploitation indéfiniment et sans condition. Cette voie ne mènerait ni à l'assainissement financier ni à une meilleure compétitivité. La Commission n'autorisera donc de telles aides d'État que si elles sont conformes aux dispositions du Traité, et notamment de son article 92.

Dans la pratique, une condition nécessaire mais pas nécessairement suffisante pour l'octroi d'une autorisation serait la mise en oeuvre d'un programme de restructuration conformément aux lignes directrices communautaires⁴. Ce programme viserait à améliorer progressivement la viabilité dans un délai raisonnable, fixerait des objectifs clairs et prévoirait des mesures concrètes pour augmenter les revenus et réduire les coûts. La Commission arrêtera, s'il y a lieu, des règles et orientations plus spécifiques.

30. Dans certaines circonstances, l'application des règles en matière d'aides d'État n'affecterait en rien la compensation que les États membres doivent payer pour la fourniture de services publics (voir section V). Si ces services sont fournis dans le cadre de contrats conclus sur la base d'une procédure d'attribution transparente et non discriminatoire, la compensation ne constitue pas une aide d'État mais le paiement d'un service de transport. En tout état de cause, les compensations qui ne répondent pas à ces critères sont pour le moment exemptées (en vertu du règlement n° 1192/69 relatif à la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer) de toute notification en vertu des règles en matière d'aides d'État. En outre, une compensation doit également être payée pour des coûts sociaux exceptionnels supportés par les seules compagnies de chemins de fer, tels que les indemnités de préretraite et les allocations sociales spécifiques. Ces coûts ont diminué depuis que ce règlement a été introduit, en 1969. La Commission va évaluer sa mise en oeuvre et son bien-fondé dans les circonstances actuelles.
31. La responsabilité générale de la promotion du développement des infrastructures ferroviaires continue à incomber aux États membres. On envisage de plus en plus d'intéresser le secteur privé au financement des nouveaux grands projets. Cependant, même s'ils sont intéressés par les possibilités, les entrepreneurs du secteur privé sont souvent dissuadés d'investir seuls, parce que les avantages sociaux et privés divergent et que les rendements sont faibles et incertains. Des partenariats entre le secteur public et le secteur privé apparaissent dès lors comme une voie prometteuse pour financer les grands projets d'infrastructure, notamment les projets RTE prioritaires adoptés par le Conseil européen d'Essen. En règle générale, la Commission autorise les investissements publics dans les infrastructures, pour autant qu'elles soient également accessibles à tous les utilisateurs sans discrimination et qu'elles n'entraînent pas de distorsion de la concurrence. À court terme, il est légitime que les États financent des investissements dans des infrastructures ferroviaires pour compenser les coûts externes impayés dans le secteur routier ou pour réaliser des objectifs non liés aux transports, tels que le développement régional, pour autant que ces conditions soient remplies. Il est vrai cependant que cette pratique ne résout pas tous les problèmes de distorsion de la concurrence, notamment ceux qui résultent de l'application de règles différentes appliquées par différents États membres aux divers modes de transport.

⁴ **Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (JO n° C 368 du 23.12.1994).**

D'autre part, à long terme, la Commission estime que, dans tous les modes de transport, les usagers devraient supporter le coût total des infrastructures. La Commission réalisera une étude sur l'intégration des coûts d'infrastructure dans la tarification des transports en vue de définir des principes communs complémentaires (voir paragraphe 51).

Résumé des propositions

- 32. La Commission établira, à partir de 1997, des rapports réguliers sur les progrès réalisés par les États membres dans la réduction des dettes et l'amélioration des finances des chemins de fer.**

En ce qui concerne les dettes accumulées depuis 1993 et les pertes actuelles, la Commission n'autorisera les aides d'État que si elles sont conformes au Traité (autrement dit, assorties d'un programme de restructuration visant à progresser vers la viabilité financière); elle arrêtera les règles et orientations spécifiques nécessaires.

La Commission évaluera la mise en oeuvre du droit communautaire sur la normalisation des comptes des compagnies de chemin de fer et son bien-fondé dans les circonstances actuelles.

Les principes de tarification communs élaborés par la Commission devraient empêcher toute distorsion de la concurrence intermodale.

SECTION IV - INTRODUCTION DES FORCES DU MARCHÉ DANS LES CHEMINS DE FER

33. Le renforcement du jeu du marché est un élément essentiel de la stratégie proposée en vue de revitaliser les transports ferroviaires. Il incitera les responsables de la gestion et les travailleurs à réduire les coûts, à améliorer la qualité des services, à proposer de nouveaux produits et à développer les marchés. À l'heure actuelle, ces incitations sont généralement limitées et se traduisent rarement par un gain financier important pour les chemins de fer. La meilleure façon de mettre en oeuvre ce principe sera différente selon la partie du système ferroviaire concernée et changera à mesure que le marché intérieur des transports ferroviaires s'intégrera davantage au niveau européen.

Droits d'accès au trafic marchandises et aux transports internationaux de voyageurs

34. Les chemins de fer ont un besoin urgent de nouveaux capitaux et entreprises pour revitaliser leurs services. L'accès ouvert aux infrastructures ferroviaires permettra à de nouveaux opérateurs d'offrir des services nouveaux et meilleurs. Cette concurrence incitera les opérateurs en place à améliorer leurs performances, comme cela a été le cas lorsque d'autres entreprises publiques ont été soumises à la concurrence. L'accès ouvert permettra également aux entreprises de transport de proposer les services nécessaires dans une zone sans frontière et de trouver de nouveaux marchés. À l'heure actuelle, un service de transport ferroviaire constitue la somme de plusieurs services nationaux. Il arrive rarement qu'un opérateur unique ait la responsabilité de la totalité d'un service international de porte à porte ou de terminal à terminal. Cette segmentation est très marquée dans le cas des transports de marchandises, car le marché est de plus en plus demandeur de transports offrant une logistique complète. Les autres modes de transport en sont capables, mais non les chemins de fer.
35. L'accès ouvert représente l'application au secteur des transports ferroviaires du principe de la liberté de fournir des services, même si cela remonte à une date beaucoup plus récente que dans le cas des autres modes de transport. La Commission croit beaucoup à l'application de ce principe dans les cas appropriés, tout en acceptant que son application puisse avoir lieu par étapes, et compte dûment tenu des particularités des différents secteurs. Dans le cas des chemins de fer, la Communauté a fait un premier pas avec la directive 91/440/CEE, relative au développement de chemins de fer communautaires. Cette directive crée pour les groupements d'entreprises ferroviaires le droit d'accès en vue d'exploiter des services internationaux entre les États membres où les entreprises en cause sont établies, et permet également aux entreprises offrant des transports combinés internationaux à opérer dans toute la Communauté.

Par ailleurs, la directive 91/440 n'a pas encore été pleinement mise en oeuvre dans plusieurs États membres (voir annexe 2). En conséquence, la Commission a entamé une procédure en infraction à l'encontre de six États membres.

36. Cependant, le caractère effectif des droits d'accès créés par la directive 91/440/CEE est limité par le fait que les directives complémentaires de 1995⁵, qui précisent les conditions d'accès (licences, attribution des capacités et tarification) doivent être transposées avant juin 1997, et par le fait que les entreprises doivent appartenir à un groupe international, sauf si elles offrent des services de transport combiné. Dans le cas du fret, cela signifie qu'une entreprise ferroviaire donnée ne pourrait mettre en place une chaîne de transport complète intégrant les trajets internationaux et nationaux. En outre, depuis 1991, les chemins de fer ont continué à perdre des parts de marché, de sorte que la nécessité de les revitaliser est toujours aussi urgente. C'est la raison pour laquelle, en juillet 1995, la Commission a proposé d'étendre les droits d'accès à tous les services de fret, aussi bien nationaux qu'internationaux, et aux services de transport de personnes internationaux, sans la condition préalable de constituer un groupe⁶. Ces services pouvant généralement être exploités dans des conditions rentables, l'accès ouvert devrait attirer de nouveaux capitaux et entreprises. La Commission s'emploiera à faire rapidement adopter sa proposition⁷.

⁵ Directive 95/18/CE du Conseil, du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires (JO n° L 143 du 27.6.1995).

Directive 95/19/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure (JO n° L 143 du 27.6.1995).

⁶ Communication de la Commission sur le développement des chemins de fer communautaires, COM(95)337 final du 19.7.1995.

⁷ À cet égard, il importe de rappeler que le renforcement de la concurrence doit être considéré sous l'angle de l'intermodalité. Comme nous l'avons dit abondamment dans le présent document, les chemins de fer auront besoin d'aide pour se restructurer et devenir économiquement viables; il se peut que, pendant un certain temps, ils soient incapables de couvrir eux-mêmes tous les coûts infrastructurels s'ils doivent affronter la concurrence d'autres modes de transport. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faut protéger les transports ferroviaires de la concurrence intermodale. C'est la raison pour laquelle, dans sa récente proposition en vue de modifier le règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil relatif aux transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus, la Commission a proposé de supprimer une clause de sauvegarde prévoyant que les États membres peuvent interdire les services d'autobus internationaux aptes à porter gravement préjudice à un service ferroviaire directement comparable. À la connaissance de la Commission, il n'a jamais été fait usage de cette clause.

"Freeways" de fret

37. La Commission est désireuse de parvenir rapidement à un accès complètement ouvert pour les services de fret. Cette ouverture permettra aux entreprises de la Communauté de repérer et d'exploiter les possibilités du marché, ce qui est essentiel pour stopper la contraction de la part des chemins de fer dans les transports de marchandises. Jusque-là, il faudra cependant des mesures intermédiaires pour permettre d'exploiter toutes les potentialités du chemin de fer. L'existence de plusieurs compagnies nationales, organisées différemment et appliquant des procédures différentes, a entravé le développement de ce type de trafic. Un groupe consultatif, composé d'exploitants de réseaux ferroviaires, d'entreprises de transport et de syndicats, a recommandé à la Commission de promouvoir la création d'un certain nombre de "freeways" ferroviaires transeuropéens⁸. La Commission pourrait inciter les États membres à choisir une série d'itinéraires prometteurs, après consultation de responsables de la gestion des infrastructures, d'entreprises ferroviaires et de transporteurs de marchandises. Les gestionnaires de l'infrastructure situés le long de l'un de ces itinéraires ouvriraient ensemble et simultanément l'accès aux infrastructures pour tous les services de fret. Ils renforceraient en commun la priorité accordée au transport de marchandises dans l'attribution des sillons et garantiraient aux transporteurs de marchandises des redevances d'infrastructure équitables et intéressantes. Ils réduiraient aussi la durée des procédures administratives aux frontières.
38. Des guichets uniques seraient créés pour traiter les demandes de sillons le plus vite possible. Les gestionnaires de l'infrastructure commercialiseraient en commun l'accès à leurs infrastructures, en fixant des redevances et des conditions communes évidemment conformes au droit communautaire. Ils s'efforceraient ensemble d'améliorer l'écoulement du trafic de fret et, en coopération avec les entreprises ferroviaires, de réduire la durée des arrêts aux frontières qu'exigent les procédures internes des compagnies de chemin de fer. Il convient de signaler que, les artères de fret devant être créées rapidement à titre de mesure intérimaire, leur création ne compromettrait pas les décisions à long terme concernant les investissements d'infrastructure ou les spécifications techniques.
39. La création de tels "freeways" présenterait de nombreux avantages. Les gestionnaires d'infrastructures acquerraient de l'expérience en ce qui concerne la collaboration, ce qui pourrait donner naissance à de nouvelles approches quant aux infrastructures et à leur capacité de fournir différents types de service, notamment le transport de marchandises dangereuses. Un accès ouvert encouragerait de nouveaux opérateurs à s'installer sur le marché et la mise en place de guichets uniques simplifierait considérablement l'obtention des sillons.

⁸ "The future of rail transport in Europe" - Rapport du groupe consultatif à M. Neil Kinnock, Commissaire européen chargé des transports, 19.6.1996.

Il en résultera un accroissement de la valeur globale des transports de fret, avec des avantages pour tous les opérateurs. Si les États membres veulent enrayer le déclin des transports de fret ferroviaires, ils doivent intervenir rapidement et amener les gestionnaires des infrastructures à intensifier leur collaboration. Un certain nombre de difficultés pratiques devront évidemment être surmontées, mais les problèmes pourront être résolus si on les aborde dans un esprit de coopération.

40. La Commission a la ferme intention de promouvoir la création de ces "freeways" de fret dès que possible. Elle diffusera en automne 1996 un document exposant cette proposition en détail et organisera dans un avenir proche une conférence, à laquelle seront invités les gestionnaires d'infrastructures et les opérateurs ferroviaires existants et potentiels pour discuter de la création de ces artères. On trouvera à la figure 1 de l'annexe une carte montrant un réseau d'artères possible.

Les transports intérieurs de voyageurs et les droits exclusifs

41. L'amélioration des services est tout aussi importante en ce qui concerne les transports intérieurs de voyageurs qu'en ce qui concerne les autres segments du marché. Le public est mécontent des services qui lui sont fournis. La ponctualité et la fiabilité sont souvent considérées comme insuffisantes et le confort médiocre de même que l'information des voyageurs. L'image que se fait le grand public des transports ferroviaires et des transports publics en général est celle de quelque chose qu'il faut supporter. Ce mécontentement est une des raisons pour lesquelles les gens utilisent leur voiture même dans des villes encombrées. Ce mécontentement résulte notamment des performances relativement médiocres des entreprises ferroviaires et de la politique des pouvoirs publics. Les États, d'une manière générale, ne fixent pas de priorités claires et confient la fourniture de ces services à des monopoles anciens, souvent dépourvus d'objectifs suffisamment bien définis et presque toujours abrités des forces du marché.
42. L'introduction des forces du marché pourrait améliorer les transports intérieurs de voyageurs, nationaux, tout comme elle pourrait améliorer les transports de voyageurs ou de marchandises internationaux. La question est de savoir quel est le meilleur moyen d'atteindre l'objectif poursuivi. Pour certains services, tels que ceux à longue distance, l'accès ouvert est peut-être la meilleure solution. Il offre en effet l'avantage d'offrir le maximum de possibilités aux nouveaux opérateurs et de garantir la liberté totale de fournir des services, conformément à l'esprit du Traité. Toutefois, il pourrait se révéler moins intéressant pour les services offerts sur des réseaux denses et surexploités, tels que les réseaux urbains et régionaux. Dans ce cas, les mêmes infrastructures peuvent être utilisées pour de nombreux services, ce qui soulève des questions complexes d'attribution des sillons et de partage des coûts entre des opérateurs différents. Une coordination est nécessaire pour optimiser les horaires et pour maintenir les avantages de réseau tels que des systèmes communs d'information et d'établissement des billets. Une bonne partie des transports intérieurs, qu'ils soient économiquement viables ou non, sont traités comme des services publics.

Les États membres parviendront peut-être à fournir de meilleurs services publics à un coût inférieur grâce à un système de concession exclusive réduisant les risques et les incertitudes des opérateurs (voir section V, paragraphe 58).

43. En ce qui concerne ces services, pour lesquels un libre accès n'est pas souhaitable ou faisable, il semble plus indiqué de maintenir des concessions exclusives. On pourrait introduire les forces du marché en attribuant ces concessions dans le cadre d'un appel d'offres communautaire; cet appel d'offres indiquerait clairement le type de services exigé ainsi que les limites des concessions. Leur exclusivité ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leur mission particulière, et doit dès lors être limitée dans le temps et dans l'espace. Il convient de définir ces conditions avec précision et de les adapter aux caractéristiques spécifiques du secteur ferroviaire.
44. La mise en oeuvre d'appels d'offres soulève également de nombreuses questions pratiques, telles que la fourniture de matériels roulants et le point de savoir à qui ils appartiennent, l'importance des subventions croisées, le maintien des avantages de réseau, l'accès aux installations de maintenance et de nettoyage, la définition exacte des activités devant faire l'objet d'appels d'offres, le maintien de niveaux d'investissement adéquats et l'introduction de mesures incitatives et de sanctions efficaces liées aux performances. Le calendrier de mise en oeuvre des différents changements est lui aussi un point important. La Commission a l'intention d'étudier de manière approfondie les meilleurs moyens pratiques d'introduire les forces du marché et de présenter des propositions dans ce sens.

Conditions d'accès

45. La première étape consiste à établir des droits d'accès. La deuxième est de créer les conditions qui en permettent l'exercice. Comme nous l'avons dit au paragraphe 36, la Communauté a commencé à agir dans ce domaine en adoptant, l'année dernière, deux directives sur les licences, la répartition des capacités et la tarification. Ces directives visent à apporter des éclaircissements sur les modalités de mise en oeuvre des droits d'accès créés par la directive 91/440/CE, mais elles ne règlent pas toutes les questions réglementaires.
46. Il est certain que de grandes questions sont en suspens. La réglementation des transports ferroviaires est particulièrement complexe, car elle couvre les licences, les redevances d'infrastructure, l'attribution des sillons, les certificats de sécurité pour certains services, l'interopérabilité, les normes techniques, l'évaluation de la conformité, les conditions de travail, etc. Elle dépend également de plusieurs acteurs : la Communauté, les gouvernements, les agences publiques, les organismes internationaux et, lorsqu'il existe une tradition d'autogestion, les compagnies de chemin de fer elles-mêmes. Certaines questions intéressent particulièrement la Communauté, par exemple les redevances d'infrastructure, les critères d'attribution des sillons et l'indépendance de la procédure d'attribution, ainsi que les questions plus techniques discutées à la section VI.

47. Une autre question est celle de la conformité des accords conclus entre entreprises ferroviaires avec le droit communautaire. Il se peut que ces entreprises, par exemple, souhaitent constituer des groupements pour exploiter les droits d'accès créés par la directive 91/440 (voir paragraphe 35) ou pour coopérer dans le domaine des transports combinés internationaux. En ce qui concerne ces derniers, la Commission a octroyé une exemption des règles de la concurrence aux accords de coopération entre compagnies de Chemins de Fer (cas IV-35 III, décision du 24/7/1995, concernant deux fiches de l'Union Internationale des Chemins de Fer). La Commission établira un rapport sur la mise en oeuvre de la décision avant la fin de 1997. La Commission va maintenant examiner la question de savoir s'il faut clarifier la portée et les conditions des dérogations en ce qui concerne les accords de coopération entre entreprises ferroviaires, par exemple dans le domaine des pools de wagons, et prendra les mesures nécessaires.

Coûts d'infrastructure et capacités : redevances et répartition

48. Les coûts d'infrastructure constituent un des principaux éléments du coût total des chemins de fer. Le groupe consultatif pour les chemins de fer auprès du Commissaire Kinnock a estimé que les coûts d'infrastructure étaient trop élevés et qu'il s'agissait là d'un des facteurs qui ont contribué au déclin des chemins de fer. Les propriétaires d'infrastructure se trouvent dans une situation de monopole vis-à-vis des opérateurs ferroviaires. Il faut donc des mécanismes pour assurer qu'ils soient suffisamment incités à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts. Cet aspect gagnera en importance à mesure que les chemins de fer évolueront vers une séparation plus nette entre la gestion des infrastructures et les opérations de transport. Le groupe a également observé que l'organisation de l'organisme propriétaire de l'infrastructure a des conséquences sur son aptitude à réduire les coûts.
49. Il faut des principes clairs en ce qui concerne les redevances d'infrastructure pour que le nouveau système ferroviaire puisse fonctionner. Dès lors que la gestion des infrastructures est séparée des transports proprement dits, les transactions entre les deux volets du système ferroviaire doivent être explicites et transparentes. Plusieurs systèmes existent déjà la Communauté. L'Allemagne et le Royaume-Uni, par exemple, ont l'intention de recouvrer entièrement les coûts, tandis que les Pays-Bas et l'Espagne autorisent l'utilisation des infrastructures sans demander de redevances, à tout le moins pendant une période de transition. La question qui se pose immédiatement est de savoir si ces divergences risquent de rendre plus difficile l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, et de rendre certains corridors plus chers à utiliser que d'autres, même si les coûts sont similaires. Une telle situation pourrait causer des problèmes sous l'angle du marché des transports et du marché intérieur. La Commission va examiner s'il faut de nouvelles règles harmonisées au niveau communautaire. Dans les cas où le propriétaire de l'infrastructure ne demande pas de redevances d'accès, et où les frais qu'il supporte sont remboursés par l'État, le coût réel de la fourniture de services ferroviaires ne peut être déterminé exactement et il y aura d'autant moins de pressions pour réduire ces coûts d'infrastructure.

50. Les redevances d'infrastructure constituent cependant une des questions clés de la politique en matière de transport dans son ensemble. Le thème central du Livre vert de la Commission intitulé "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports" est que, dans la mesure du possible, les redevances doivent refléter non seulement les coûts marginaux directs, mais aussi les coûts marginaux externes, qu'elles doivent couvrir la totalité de ces coûts et qu'elles doivent être liées aux coûts imputables aux utilisateurs. C'est l'objectif à long terme que doit poursuivre la stratégie mise en oeuvre. À court terme, les États peuvent légitimement financer les investissements dans les infrastructures ferroviaires pour compenser le non-paiement des coûts externes dans le secteur routier ou pour atteindre des objectifs étrangers aux transports, par exemple le développement régional, pour autant que ce financement n'entraîne pas des distorsions de concurrence inacceptables. Les problèmes de concurrence, à l'intérieur des modes et entre les modes, sont pour la Commission une raison importante de réaliser une étude sur la tarification, en vue de définir d'autres principes communs.
51. Cette étude sur une approche globale des redevances d'infrastructure devra concilier certains objectifs incompatibles. Les redevances doivent, par exemple, tenir compte des coûts non couverts du transport routier, tout en étant suffisamment élevées pour inciter à réduire les coûts infrastructurels. Il faut ou bien verser directement les aides d'État aux opérateurs assurant des services publics, ou bien utiliser ces aides pour réduire les coûts infrastructurels. En outre, des prix fixes couvrant éventuellement les coûts marginaux doivent être conciliés avec des redevances négociées reflétant la rareté des capacités et l'encombrement.
52. Même s'il existait des systèmes de redevances très élaborés, la répartition administrative des capacités resterait inévitable, car les horaires infiniment complexes mis au point par les chemins de fer ne peuvent fonctionner sans stabilité ni certitude. Opérateurs et responsables d'infrastructures ont besoin de continuité pour pouvoir engager des ressources importantes, même en cas d'introduction plus intensive des forces du marché. Tout en acceptant cette nécessité d'une répartition administrative, la Commission a deux sujets de préoccupation. Premièrement, les horaires doivent être fixés d'une manière suffisamment ouverte et souple pour que les nouveaux venus puissent obtenir des sillons. La Commission se félicite que les entreprises ferroviaires aient pris l'initiative de moderniser l'établissement des horaires. Deuxièmement, les principes en matière de répartition et de redevances doivent être cohérents : les redevances doivent par exemple être plus élevées pour les services bénéficiant d'une priorité sur les lignes encombrées. Il faut dès lors, parallèlement aux principes de fixation des redevances, établir de nouveaux critères de répartition. Dès qu'elle aura terminé les études préparatoires nécessaires, la Commission proposera de nouveaux principes tant pour les redevances d'infrastructure que pour la répartition des capacités.

Indépendance du processus de répartition

53. Pour assurer à tous les opérateurs de transport un accès aux infrastructures dans des conditions équitables, la responsabilité unique et finale en matière d'attribution des sillons ne peut être confiée à un organisme exploitant lui-même des services de transport. Le conflit d'intérêts est évident : une entreprise ne saurait être à la fois concurrent et juge pour la détermination de l'accès à un marché quelconque. En tout état de cause, les articles 86 et 90, paragraphe 1, du Traité empêcheraient une entreprise ferroviaire occupant une position dominante de déterminer quelles autres parties sont ses concurrents. Alors que les compagnies de chemin de fer elles-mêmes continueraient à établir des horaires, tâche d'une complexité extrême concernant des milliers de sillons, un organisme indépendant pourrait surveiller le processus et avoir le dernier mot en cas de désaccord. La Commission assurera le respect des principes communautaires en ce qui concerne la transposition de la directive 95/19/CE sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure. Elle examinera également le point de savoir si les dispositions de cette directive suffisent à garantir l'indépendance, et fera des propositions pour renforcer la procédure d'attribution, le cas échéant. L'existence d'un mécanisme de recours indépendant et l'absence de comportements discriminatoires manifestes ne permettent pas à elles seules d'exclure la possibilité d'une violation des articles 86 et 90, paragraphe 1, du Traité.
54. Cependant, même si les organismes de réglementation sont indépendants, les nouveaux opérateurs risquent de rencontrer des difficultés pratiques pour obtenir l'accès à des infrastructures gérées par une compagnie de chemin de fer intégrée. Une compagnie de chemin de fer intégrée n'a pas pour but de commercialiser des services d'infrastructure, et elle n'est pas toujours organisée pour le faire efficacement. Sa raison d'être est de produire et de vendre ses propres services. C'est la raison pour laquelle la Commission estime qu'il faut modifier la directive 91/440/CE de façon qu'elle exige la création de deux unités d'activité distincte, avec des gestions et des bilans séparés, dans les cas où les États membres maintiennent des compagnies de chemin de fer intégrées.
55. Afin de résoudre les problèmes de répartition des infrastructures, ainsi que, d'une manière générale, d'intégration des réseaux ferroviaires nationaux, plusieurs options méritent d'être examinées. L'une pourrait être la création d'une agence européenne des chemins de fer, conformément à la proposition du groupe consultatif du Commissaire aux transports (voir paragraphe 38). La création d'une telle agence permettrait de traiter directement les difficultés qui découlent de l'existence d'organismes nationaux dont les fonctions jouent un rôle européen essentiel. Ceci inclus la surveillance de la répartition des capacités en infrastructure, l'harmonisation technique et les règles de sécurité nécessaires pour améliorer l'interopérabilité, et la création d'un marché unique des équipements ferroviaires (voir section VI). Une agence européenne des chemins de fer pourrait apporter une contribution appréciable. La Commission estime que la proposition mérite d'être étudiée attentivement, en particulier au regard de ses aspects techniques et institutionnels.

Résumé des propositions

- 56. La Commission maintient sa proposition de juillet 1995 visant à modifier la directive 91/440/CEE de façon à étendre les droits d'accès aux infrastructures ferroviaires pour tous les services de fret et les services internationaux de voyageurs. Elle s'emploiera à la faire adopter dans les plus brefs délais.**

En ce qui concerne les transports intérieurs de voyageurs, la Commission étudiera plusieurs options pour améliorer le cadre institutionnel pour le développement des futurs chemins de fer (y compris la mise en place d'une Agence européenne des Chemins de Fer).

La Commission va proposer de modifier la législation communautaire de manière à séparer la gestion des infrastructures et les activités de transport en unités d'activité distinctes, avec une gestion et des bilans séparés.

La Commission va promouvoir la création rapide d'une série de "freeways" de fret ferroviaires transeuropéens. Elle publiera un document détaillé à l'automne et organisera prochainement une conférence.

La Commission va étudier de nouveaux principes pour les redevances d'infrastructure et la répartition des capacités. Elle fera des propositions à cet égard en temps utile.

La Commission étudiera diverses options pour l'amélioration du cadre institutionnel pour le développement des Chemins de Fer futures (y compris la mise en place d'une agence européenne des chemins de fer)

La Commission examinera si une clarification est nécessaire, en ce qui concerne la portée et les conditions d'exemption pour les accords de coopération entre compagnies de Chemin de Fer, et prendra toute mesure nécessaire.

SECTION V - LES SERVICES PUBLICS DANS LES TRANSPORTS FERROVIAIRES

Importance des services publics dans les transports pour la Communauté

57. Les services d'intérêt général sont un élément essentiel du modèle économique et social européen; en ce qui concerne les transports, cet aspect fait l'objet de l'article 77 du Traité, qui évoque certaines servitudes inhérentes à la notion de service public. Les objectifs sont d'offrir à la population une mobilité satisfaisante grâce à des services de transport continus et de bonne qualité, et de contribuer au développement durable, à la cohésion sociale et à l'équilibre régional. Dans tous les États membres, les autorités interviennent à un certain niveau sur le marché, par exemple pour introduire des tarifs réglementés ou pour assurer des services ferroviaires réguliers couvrant suffisamment le territoire national. Il s'agit de services que ne fourniraient pas, ou que ne fourniraient que dans une mesure insuffisante, des entreprises de transport ne prenant en compte que leurs propres intérêts commerciaux.
58. La Commission continue d'attacher la plus grande importance à la fourniture de services publics dans le secteur des transports de voyageurs par chemin de fer, dans l'intérêt des utilisateurs et pour répondre aux besoins de la société dans son ensemble. Cette approche a été de nouveau soulignée dans le Livre vert sur le réseau des citoyens⁹. En ce qui concerne l'aide aux services publics ferroviaires, il est urgent d'obtenir un meilleur rendement des crédits publics et d'améliorer les services. La politique envisagée par la Commission vise à améliorer la transparence dans les relations financières entre les États et les entreprises de transport, et à laisser jouer les forces du marché dans une certaine mesure pour promouvoir la modernisation des services publics.
59. Dans ce contexte, on estime parfois que service public et efficacité sont des notions contradictoires, alors qu'il faudrait plutôt dire qu'elles sont complémentaires : une meilleure efficacité améliore les services publics tant qualitativement que quantitativement, et les services publics améliorent le fonctionnement du marché. On peut même affirmer que l'introduction de services publics permet de corriger l'incapacité du marché de prendre en compte certaines valeurs sociales, ce qui entraîne qu'une entreprise de transport propose des services d'intérêt général qu'elle n'aurait jamais proposé si elle pensait uniquement à ses propres intérêts commerciaux.
60. Il existe des disparités historiques, juridiques et culturelles entre les États membres en ce qui concerne la conception et l'organisation des services publics de transport ferroviaire. Les propositions de la Commission en vue d'améliorer l'efficacité des services publics sont délibérément axées sur le respect du principe de subsidiarité.

⁹ Un réseau pour les citoyens, COM(95)601 final du 29.11.1995.

Elles permettent aux États membres de décider de l'organisation, du niveau et de la définition d'un service public pour autant que les principes communautaires soient respectés. Par ailleurs, le Traité établit le principe de neutralité envers la propriété. Cela signifie que, même dans un environnement concurrentiel, les services publics peuvent être fournis aussi bien par des entreprises de transport publiques que par des entreprises de transport privées.

Améliorations du cadre communautaire

61. Il existe déjà des règles communautaires sur l'"action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable"¹⁰; d'une manière générale, ces règles prévoient que les États membres ont le droit de maintenir des services de transport ferroviaire dans l'intérêt du public, à condition qu'ils accordent aux opérateurs de transport concernés une compensation des pertes financières encourues. Les services de transport urbains, suburbains et régionaux peuvent cependant être exclus et les règlements continuent à autoriser des obligations de service public. Une compagnie de chemin de fer peut donc être obligée de fournir un service qui n'est pas toujours bien défini en pratique ni rémunéré correctement; les entreprises ferroviaires travaillent dans un environnement mal défini, où les objectifs ne sont pas clairs et dans lequel les initiatives au niveau de la gestion restent sans effet. En outre, qu'il y ait contrat ou non, il n'existe aucune obligation de procéder à des appels d'offres, de sorte que les opérateurs qui soumissionnent ne rencontrent aucune concurrence et que les États membres ne peuvent être sûrs que le prix payé pour un service donné est le plus faible qui résulte des forces du marché.
62. La Commission considère que l'organisation actuelle n'est ni suffisamment transparente ni suffisamment efficace pour permettre la fourniture de services publics de haute qualité et efficaces. Elle souhaiterait deux grandes améliorations. La première consisterait à passer d'un système mixte d'obligations imposées par les États et de contrats de services publics à l'application de contrats conclus entre les États et les opérateurs de chemins de fer pour tous les types de services publics, y compris les services urbains, suburbains et régionaux. Ces contrats indiqueraient clairement le service à fournir et la compensation à payer. La contribution financière des pouvoirs publics constituerait une compensation explicite et transparente des charges consécutives à la fourniture de services non rentables. L'aide serait convenue contractuellement par les États membres et l'entreprise ferroviaire concernée pour une durée déterminée. De cette manière, la responsabilité des coûts et des pertes serait transférée à l'entreprise ferroviaire, qui se verrait incitée à améliorer son efficacité. Il appartiendrait à chaque État membre de définir les services publics, notamment sous l'angle de la qualité, de la continuité, de la régularité, de la capacité, de l'accessibilité et des tarifs pratiqués.

¹⁰ Règlement (CEE) n° 1191/69 tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil

63. En deuxième lieu, la structure institutionnelle à choisir pour l'octroi de contrats de services publics exclusifs est une des principales questions que la Commission traitera dans son rapport sur l'introduction des forces de marché (voir paragraphes 42 à 45 ci-dessus).

Résumé des propositions

- 64. La Commission proposera de généraliser les contrats de service public entre l'État et les opérateurs de transport, par opposition à l'imposition d'obligations aux opérateurs de transports.**

Comme pour les transports intérieurs de voyageurs en général, elle étudiera les meilleurs moyens pratiques d'introduire les forces du marché dans les services publics et présentera les propositions qui s'imposent.

SECTION VI - INTÉGRATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

65. Les chemins de fer se sont développés sur une longue période et en réponse aux besoins nationaux. Ils étaient, et sont encore souvent, exploités par des compagnies nationales essentiellement axées sur le marché intérieur. Les modalités d'exploitation et les normes techniques étant en grande partie définies au niveau national, les procédures divergent, d'où des disparités considérables entre les infrastructures et le matériel roulant des différents pays. Ces disparités font que, à l'heure actuelle encore, le système ferroviaire et le secteur des fournisseurs d'équipements restent très fragmentés. C'est l'une des raisons pour lesquelles le chemin de fer n'a pas, au cours des dernières décennies, réussi à améliorer ses performances dans la même mesure que les autres modes de transport. Les divergences existant au niveau des modalités d'exploitation et des normes techniques ont entravé l'interopérabilité et contribué à morceler le secteur des équipements en plusieurs compagnies nationales desservant les marchés nationaux; la recherche a elle aussi, essentiellement pour la même raison, fait les frais de cette fragmentation. Il ne faut cependant pas en déduire que l'intégration des réseaux ferroviaires dans la Communauté n'en est qu'à ses débuts; des progrès ont été réalisés dans certains domaines, mais des problèmes importants restent à résoudre dans d'autres.

Le marché intérieur des équipements ferroviaires

66. Tout comme les compagnies de chemins de fer, les fournisseurs d'équipements ferroviaires se sont développés à l'échelle nationale. Traditionnellement, bon nombre de compagnies de chemins de fer produisaient elles-mêmes leur matériel roulant, même s'il existait quelques constructeurs privés. Le passage aux locomotives diesel et aux locomotives électriques a encouragé le recours à ces producteurs privés; pour des raisons de facilité et de politique nationale, les équipements étaient généralement achetés auprès de fournisseurs du même pays. Toutefois, les compagnies de chemins de fer continuaient souvent à concevoir des équipements du fait qu'elles disposaient de compétences considérables, de grands bureaux d'étude et d'une grande expérience en matière d'ingénierie; en outre, elles définissaient précisément les spécifications à respecter par les constructeurs. Ce n'est qu'au cours de ces dernières années que l'on s'est dirigé vers les spécifications de performances, avec le transfert de confiance et d'expertise que cela comporte. Par ailleurs, les fournisseurs d'équipements ferroviaires ont opéré des regroupements transfrontières qui ont donné naissance à de grandes compagnies européennes dont les liens avec des compagnies de chemin de fer nationales données sont moins étroits. Le secteur reste cependant segmenté en marchés nationaux approvisionnés par des fournisseurs locaux, ce qui entrave le jeu de la concurrence et augmente les coûts.

67. Dans le cadre de son programme pour l'achèvement du marché intérieur, la Communauté a adopté en 1993 une directive relative aux marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications¹¹. Cette directive a institué le principe de la non-discrimination entre fournisseurs et établi des procédures d'appels d'offres ouverts. Il semble toutefois qu'elle n'ait eu qu'un effet limité sur le marché des fournisseurs d'équipements ferroviaires. C'est pourquoi la Commission se propose d'en surveiller étroitement l'application et de continuer à établir des spécifications européennes destinées à servir de référence dans les contrats. Les règles de concurrence s'appliquent également en l'espèce. Sur les marchés où les compagnies de chemin de fer occupent une position dominante en tant qu'acheteurs de biens ou de services, l'article 86 du Traité leur interdit toute discrimination entre les fournisseurs établis dans les différents États membres.
68. Pour ce qui est du rail classique et du métro léger, la Commission a, dans un premier temps, chargé les organismes de normalisation européens de proposer des spécifications techniques dans ce domaine. Ces spécifications couvriraient notamment le matériel roulant et les composants des infrastructures, l'essai des véhicules, l'aérodynamique, la protection contre l'incendie, la sécurité électrique et la compatibilité électromagnétique. Les premières normes devraient être mises en oeuvre en 1998 sous forme de normes européennes et devraient servir de référence dans les contrats de marchés publics; les autres spécifications seront mises en oeuvre au cours des années suivantes.
69. En juillet 1996, la proposition de la Commission concernant une directive relative à l'interopérabilité du réseau européen de train à grande vitesse¹² a été adoptée. L'adoption de cette directive engagera un processus d'établissement de spécifications techniques contraignantes qui serviront de références pour les marchés publics, permettront de parvenir à l'interopérabilité et contribueront à la création d'un marché unique; elle mettra également en place une procédure indépendante d'évaluation de la conformité. Certaines de ces spécifications seront étendues au rail classique, étant donné que les deux systèmes ne sont pas séparés et distincts, mais que le matériel mis au point pour l'un peut être utilisé pour l'autre. Cette directive représente une avancée importante vers un marché intégré.
70. Avec la participation active des entreprises ferroviaires et les fournisseurs d'équipements, la Commission va maintenant adapter les parties concernées afin de poursuivre l'interopérabilité dans le train à grande vitesse. Elle continuera par ailleurs à examiner les mesures techniques nécessaires pour faciliter l'accès des personnes handicapées ou âgées; l'harmonisation technique dans ce domaine devrait améliorer la qualité des services offerts aux voyageurs. Cette harmonisation couvrira le matériel roulant, les gares et l'interface entre les deux.

¹¹ Directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, JO n° L 199 du 19.8.1993.

¹² Directive du Conseil relative à l'interopérabilité sur le réseau européen de train à grande vitesse.

71. Élaborer et adopter des spécifications est une chose; évaluer la conformité à ces spécifications en est une autre. Par le passé, les entreprises de chemins de fer se chargeaient généralement à la fois de l'établissement des spécifications et de la certification de la conformité, ce qui est désormais inacceptable. Consécutivement à l'adoption de la directive relative à l'interopérabilité du réseau de train à grande vitesse, les États membres confieront à des organismes indépendants la responsabilité d'évaluer la conformité et l'aptitude à l'usage. De tels organismes sont actuellement mis sur pied dans les États membres dotés d'un secteur ferroviaire important, et leurs tâches devraient s'étendre progressivement au rail classique et au métro léger.

Interopérabilité

72. Du fait de la fragmentation du secteur ferroviaire, l'interopérabilité n'est pas une chose automatique. Il a fallu déployer des efforts considérables pour réduire les disparités réglementaires, techniques et opérationnelles qui empêchaient les trains de circuler librement sans s'arrêter aux frontières. Des obstacles subsistent, comme le reconnaît le traité de Maastricht qui fixe comme objectif la promotion de l'interopérabilité.
73. Cela ne veut pas dire que des progrès n'ont pas déjà été réalisés. Les entreprises de chemin de fer ont conclu des accords en matière d'harmonisation technique pour faciliter les services internationaux. Grâce à ces accords, les voitures à voyageurs et le matériel marchandises peuvent circuler entre les différents pays d'Europe; depuis longtemps déjà, il n'est plus nécessaire de changer de train aux frontières¹³. La directive relative à l'interopérabilité sur le réseau européen de train à grande vitesse engagera un processus d'établissement de spécifications techniques destinées à garantir l'interopérabilité sur le réseau à grande vitesse. Dans le rail classique, les principales disparités qui subsistent ont trait aux systèmes électriques, à la signalisation, aux règles d'exploitation et aux qualifications, y compris linguistiques, des agents de train. En raison de ces disparités, il est fréquent que les entreprises de chemins de fer changent de locomotive et de personnel d'accompagnement lors du franchissement des frontières. Il existe aussi des différences de structure et de gabarit de chargement qui peuvent entraver le transport combiné (voir paragraphe 81).

¹³ En raison d'écartements des voies différents, des arrangements spéciaux sont nécessaires aux frontières entre la France et l'Espagne, la Finlande et la Suède et entre les pays d'Europe centrale et la CEI.

74. Le principal critère à retenir pour évaluer la nécessité d'une meilleure interopérabilité dans le rail classique est la valeur du temps gagné grâce à l'absence d'arrêt aux frontières. Il faut pour cela adopter une approche sélective, basée sur l'évaluation précise des itinéraires et des services pour lesquels l'interopérabilité entraînerait un gain de compétitivité. En guise de première étape, la Commission se propose d'examiner les moyens d'améliorer de manière rentable l'interopérabilité sur les grands axes internationaux; elle examinera également la possibilité d'utiliser des crédits affectés aux RTE pour financer les projets faisant intervenir plusieurs entreprises ferroviaires.
75. Il faut également tenir compte du fait qu'il y a plusieurs moyens de parvenir à l'interopérabilité. Ainsi, on peut soit uniformiser l'alimentation en énergie et employer une tension électrique commune, soit utiliser des locomotives polycourant, la deuxième solution étant la plus fréquemment utilisée. Il faut évaluer précisément les réels besoins d'harmonisation technique car les investissements nécessaires seraient importants, notamment pour l'aménagement des infrastructures. Dans certains domaines, cependant, comme les systèmes de commande d'exploitation et de gestion du trafic, il est essentiel d'élaborer des spécifications communes; le système européen de gestion du trafic ferroviaire, quand il fonctionnera, pourrait servir de base à l'élaboration future de systèmes compatibles.
76. Enfin, en ce qui concerne les marchandises, les contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires, d'une part, et les procédures d'échange de trains des entreprises ferroviaires, d'autre part, sont à l'origine de pertes de temps considérables, tant à l'intérieur de la Communauté qu'à ses frontières extérieures. La communication d'informations sur les wagons et leur chargement qui a lieu lors des échanges de trains pourrait être accélérée par des systèmes d'information intégrés. Les travaux menés par des organisations internationales sur les problèmes administratifs spécifiques des postes de contrôle frontaliers ont donné des résultats précieux; des études supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne la durée des procédures internes des entreprises ferroviaires, à la lumière des meilleures pratiques actuelles. La Commission examinera d'urgence la meilleure manière d'éliminer ces délais d'attente, en consultation avec les organismes internationaux concernés.

Infrastructures

77. La Communauté travaille déjà à l'élaboration d'une stratégie ambitieuse visant à relier entre elles les infrastructures de transport nationales pour établir des réseaux transeuropéens. En 1996, les orientations relatives aux réseaux transeuropéens ont été adoptées. En ce qui concerne le rail, la priorité va à l'achèvement du réseau à grande vitesse, et notamment à la réalisation des projets prioritaires approuvés par le Conseil européen d'Essen. Toutefois, l'essentiel des efforts ayant jusqu'ici été consacré aux transports de passagers, il convient désormais de mettre l'accent sur le trafic marchandises. Ce trafic est en déclin constant depuis des décennies, notamment en raison des faiblesses infrastructurelles. Les infrastructures doivent être de qualité suffisante pour permettre des améliorations radicales et le développement de nouveaux services.

Le réexamen des orientations concernant les RTE qui aura lieu avant le premier juillet 1999, en accord avec l'article 21 des recommandations adoptées par le Conseil et le Parlement le 17 juillet 1996, lui donnera l'occasion de s'interroger sur les adaptations à apporter aux infrastructures ferroviaires pour qu'elles puissent faire face à l'évolution de l'activité économique et aux flux de trafic qui en résultent.

78. La concentration du trafic est essentielle en raison des coûts fixes élevés du transport ferroviaire. Une meilleure intégration du trafic marchandises dans la politique d'aménagement du territoire contribuerait à cette concentration. On pourrait par exemple développer davantage les plates-formes de fret et concentrer les grands usagers à proximité des terminaux de transbordement multimodaux; ce système pourrait être particulièrement bénéfique aux expéditions par wagons complets. Il importe également d'exploiter toutes les possibilités du transport intermodal (pour les voyageurs comme pour les marchandises). La Commission se penchera sur cette question dans une communication relative à la promotion de l'intermodalité qu'elle publiera à la fin de 1996. Il faudrait également faire en sorte que les marchandises dangereuses soient transportées par chemin de fer; en effet, le transport de marchandises dangereuses par route s'accroît, même sur les longues distances, en dépit des risques supplémentaires qu'il comporte.
79. Le trafic marchandises est davantage entravé par les goulets d'étranglement constatés en certains points que par l'insuffisance générale des capacités. La Commission va répertorier ces goulets d'étranglement et étudier la meilleure manière de les éliminer; selon le cas, la solution pourrait consister à effectuer des travaux d'infrastructure importants ou des aménagements limités, à employer des modes d'exploitation différents ou encore à améliorer la gestion des trains, en étendant par exemple le Système européen de gestion du trafic ferroviaire aux lignes classiques.
80. Les différences de gabarit limitent les possibilités de transport combiné, et en particulier la circulation des grands conteneurs et des véhicules routiers de dimensions maximales sur les grands axes. Lorsqu'il existe des débouchés suffisants pour ce type de transport, on pourrait envisager des accroissements de gabarit. En effet, s'il est impossible de se lancer dans de grands travaux de reconstruction des infrastructures en raison de leur coût prohibitif, des aménagements bien ciblés pourraient cependant apporter des améliorations déterminantes pour un coût comparativement modeste. Ils pourraient également permettre de mieux exploiter les nouvelles liaisons construites ou à l'étude, comme le Tunnel sous la Manche, les tunnels transalpins et la traversée du Grand Belt. C'est là une autre question à examiner lors de la future révision des orientations concernant les RTE, prévue à l'article 21 de la décision du Parlement européen et du Conseil de juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

Sécurité

81. Le groupe consultatif du commissaire a observé que, par rapport au secteur routier, le secteur ferroviaire doit faire face à de lourdes obligations en matière de sécurité. Il estime que dans la fixation des exigences, il n'est pas toujours tenu compte suffisamment des coûts et des avantages, et que les décisions en matière d'investissements pour la sécurité ferroviaire sont fondés sur une valeur maximale par vie et épargnée beaucoup plus élevée que dans le cas de la sécurité routière. Les implications de coûts différentes pour ces modes pourraient avoir des effets négatifs sur la sécurité du système de transport dans son ensemble. Les différences en matière d'exigences de sécurité selon les États membres gênent également le chemin de fer dans la concurrence pour les transports internationaux. En conséquence, le groupe recommande que la Communauté doit s'efforcer d'élaborer des techniques communes d'évaluation de la sécurité, et un régime de sécurité reposant sur la probabilité. La Commission va étudier les possibilités d'actions dans ce domaine.

Réduction du bruit

82. La principale critique formulée par le public à l'égard des transports ferroviaires est qu'ils sont trop bruyants. Dans de nombreuses régions, les habitants sont farouchement opposés à la construction de nouvelles infrastructures. Si l'on veut que l'expansion des transports ferroviaires soit largement acceptée, il faut intensifier les efforts en vue de réduire le bruit. Certains États membres ont entrepris l'élaboration d'une réglementation nationale concernant le bruit, mais cela pourrait entraver la libre circulation des trains et la création d'un marché unique des équipements ferroviaires. Il importe dès lors de mettre au point une approche communautaire en matière de réduction du bruit des transports ferroviaires.
83. La réduction du bruit est depuis longtemps un domaine de recherche important, soutenu par le secteur ferroviaire et par la Communauté. En plus de soutenir les efforts de recherche, la Commission, en coopération avec les parties intéressées et les organisations internationales, évaluera les moyens d'action existants pour réduire le bruit. Parmi les possibilités, on citera les instruments économiques, par exemple des redevances d'infrastructure variables en fonction du niveau sonore des voitures, la législation sur les limites d'émission, les accords négociés entre le secteur ferroviaire et la Communauté fixant des objectifs de réduction du bruit et les mesures destinées à garantir que les équipements en service sont correctement entretenus. Le processus d'évaluation, qui sera lancé à l'issue du débat public relatif au Livre vert sur la pollution sonore qui sera publié prochainement, portera sur les possibilités de combiner tous ces instruments.

Recherche

84. Le rail ne pourra renouer avec la compétitivité que s'il fait l'objet d'une stratégie d'innovation tournée vers l'avenir. L'innovation devrait améliorer de manière décisive l'efficacité commerciale et opérationnelle de ce secteur, y compris les coûts, la qualité et la fiabilité du service et la souplesse d'exploitation. Le programme de recherche communautaire revêt une importance considérable à cet égard. Il peut servir de cadre à la coordination d'activités de recherche jusque-là menées séparément dans les États membres et à la création de la taille critique nécessaire pour les grands projets de démonstration, permettant ainsi de réduire le temps de gestation qui s'écoule entre le stade expérimental et l'introduction sur les marchés communautaires.
85. Le quatrième programme-cadre de la Communauté vise à promouvoir les activités de recherche et de développement dans des domaines très diversifiés. Bon nombre de programmes spécifiques entrepris dans le cadre de ce programme traitent de questions de R&D intéressant le secteur ferroviaire, qu'il s'agisse de technologies génériques ou de technologies plus sectorielles. Ces dernières font essentiellement l'objet des programmes relatifs aux applications télématiques et aux activités de recherche dans le domaine des transports, y compris les aspects multimodaux. Le programme consacré aux applications télématiques devrait stimuler le déploiement de la télématique appliquée aux transports dans l'optique d'une plus grande efficacité, sécurité, qualité écologique et intégration des services de transport multimodaux. Le programme concernant la recherche dans le secteur des transports a pour objectif d'intégrer la recherche socio-économique et les activités technologiques. Ces programmes prévoient à la fois des essais in situ et des projets de démonstration en vraie grandeur axés sur l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux et destinés à déterminer la faisabilité des nouvelles technologies et les conditions nécessaires à leur succès.
86. Les travaux de recherche communautaires contribuent d'ores et déjà de manière décisive à la mise en oeuvre des grands objectifs stratégiques. Il suffit de penser au Système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), qui vise à créer un système harmonisé de commande d'exploitation et de gestion du trafic pouvant être appliqué dans toute l'Europe. Une fois introduit, un tel système présenterait l'avantage non seulement de renforcer la sécurité et l'interopérabilité, mais également de réduire les coûts d'exploitation et d'améliorer la gestion des infrastructures et des parcs de véhicules. Le système ERTMS représente également la première étape sur la voie de l'intégration entre la gestion du trafic et des infrastructures et les services aux usagers. Les travaux prévus devraient en outre aboutir à des spécifications communautaires destinées à figurer dans la directive relative à l'interopérabilité sur le réseau européen de train à grande vitesse, et qui contribueraient ainsi à l'ouverture des marchés publics et à la réduction des coûts.

87. En créant en 1995 le concept des task forces, la Commission a cherché à rentabiliser au maximum les activités de R&D communautaires. L'une de ces task forces, intitulée "Systèmes de chemin de fer du futur", a pour objectif essentiel d'amener les principaux opérateurs du secteur ferroviaire à formuler ensemble une stratégie d'acquisition de technologies. Les actions prioritaires répertoriées concernent le transport à grande vitesse, les transports urbains, la gestion du trafic, les transports de marchandises et la production d'équipements ferroviaires, l'objectif principal étant de réduire massivement les coûts. Les activités futures pourraient comprendre l'achèvement des projets à long terme entrepris au titre du quatrième programme-cadre et la mise au point d'une approche combinant des études socio-économiques et des activités techniques; axés dans un premier temps sur la promotion de l'intermodalité, de l'interopérabilité et de l'accessibilité pour les personnes handicapées, les travaux devraient évoluer vers l'intégration complète du rail dans le système de transport global. Les recherches devraient porter principalement sur la qualité du service, l'amélioration de l'efficacité, la sécurité et les aspects humains et la viabilité écologique.

Résumé des propositions

88. La Commission va continuer à soutenir la normalisation relative au rail classique et au métro léger. Elle étudiera dans quelle mesure certains aspects du processus d'harmonisation technique concernant les trains à grande vitesse pourraient être appliqués au rail classique.

La Commission va poursuivre l'examen des mesures techniques nécessaires pour faciliter l'accès des personnes âgées ou handicapées.

La Commission examinera les possibilités d'améliorer, dans de bonnes conditions de rentabilité, l'interopérabilité des grands axes internationaux. Elle étudiera la possibilité d'utiliser les crédits affectés aux RTE pour soutenir les projets faisant intervenir plusieurs entreprises ferroviaires.

Dans le cas du trafic marchandises, la Commission cherchera des moyens de supprimer les pertes de temps aux frontières dues aux contrôles administratifs et aux procédures internes des entreprises ferroviaires, en consultation avec les organismes internationaux concernés.

La Commission publiera à la fin de 1996 une communication sur la promotion de l'intermodalité.

À l'avenir, la Commission examinera les aménagements à apporter aux infrastructures pour encourager les transports de marchandises et présentera les propositions nécessaires pour la révision des orientations concernant les RTE.

La Commission étudiera les moyens d'action existants pour réduire le bruit émis par les chemins de fer, dans le cadre de la politique générale de la Communauté en matière de bruit.

La Commission favorisera les synergies entre les différents programmes de R&D communautaires et nationaux et les procédures de consultation, au sein desquelles la task force jouera un rôle de tout premier plan.

Pour les appels de propositions au titre du programme de recherche dans le secteur des transports, la Commission mettra l'accent sur les propositions concernant des études socio-économiques destinées à faciliter le passage de plusieurs réseaux ferroviaires nationaux à un réseau européen unique.

La Commission continuera à promouvoir les projets de démonstration dans les domaines techniques prioritaires, et notamment la poursuite les actions concernant l'ERTMS et les essais de validation en vraie grandeur.

La Commission abordera en urgence la question du meilleur moyen pour éliminer les longs retards aux frontières intra communautaires ainsi qu'aux frontières externes, en consultation avec les entités internationales concernées.

SECTION VII - ASPECTS SOCIAUX

89. Les répercussions sociales de la restructuration, et notamment la probabilité de nouvelles pertes d'emplois, inquiètent profondément les cheminots. Cette inquiétude n'a rien d'étonnant, dès lors que les chemins de fer devront se transformer radicalement au cours des années à venir s'ils veulent pouvoir concurrencer les autres modes de transport et que les pertes d'emplois ont déjà été fort nombreuses. En effet, le niveau de l'emploi a déjà chuté de plus d'un tiers en dix ans, passant de 1,55 million en 1985 à 1,05 million en 1994. Ce repli spectaculaire est d'autant plus frappant qu'il touche un secteur qui, traditionnellement, garantissait la stabilité de l'emploi et des plans de carrière bien définis.
90. La politique de la Communauté dans le secteur ferroviaire est susceptible d'attiser le débat concernant les pertes d'emplois. D'aucuns craignent en effet que la libéralisation de l'accès au marché et son ouverture à la concurrence des nouveaux exploitants ne se traduisent par des pertes d'emplois supplémentaires, tant dans les entreprises ferroviaires établies que dans le secteur ferroviaire dans son ensemble. Cette situation serait due au fait que les nouveaux exploitants emploieraient un personnel plus réduit pour exécuter les mêmes tâches et ne seraient pas soumis à la même obligation de préserver l'emploi. Aux yeux de la Commission, ce point de vue, quoique compréhensible, néglige quatre éléments importants.
91. Premièrement, les pertes d'emplois enregistrées dans le secteur ferroviaire au cours des dix dernières années ont eu lieu avant l'entrée en vigueur des droits d'accès instaurés par la directive 91/440/CEE. Elles n'ont donc pas été causées par la politique communautaire, mais par la hausse de la productivité, par la stagnation de la demande de transports ferroviaires due à la concurrence accrue des autres modes de transports, et par les restrictions frappant les fonds publics affectés au soutien des services publics et au financement des pertes. Deuxièmement, il est presque certain que les tendances qui sont à l'origine de ce déclin de l'emploi durant la dernière décennie vont se poursuivre au cours des dix années à venir. Comme nous l'avons déjà souligné, il y a de fortes chances pour que le rail souffre de plus en plus de la concurrence des transports routiers et, même si les effets négatifs de ces derniers deviennent une source de préoccupation croissante, le rail n'en sera pas sauvé pour autant. Troisièmement, l'innovation technique va continuer à réduire les besoins de main-d'oeuvre. Quatrièmement, les contraintes budgétaires vont très probablement s'intensifier, en particulier avec la mise en place de l'Union économique et monétaire.
92. Dans ces conditions, seul un gain d'efficacité spectaculaire pourra garantir l'avenir à long terme des transports ferroviaires et de l'emploi dans ce secteur. Comme il ressort du présent Livre blanc, la politique de la Communauté a pour objet de favoriser cette évolution. En cas d'absence d'action, la situation des chemins de fer sur le marché des transports ne manquerait pas de se détériorer encore, ce qui compromettrait leur présence dans des secteurs importants de l'économie. L'emploi ne pourra se stabiliser que si une action énergique est entreprise pour rétablir la compétitivité; les emplois dans le secteur ferroviaire seront certes moins nombreux, mais ils seront plus stables dans un secteur performant.

En outre, un certain nombre d'emplois seront créés avec l'arrivée sur le marché de nouveaux opérateurs qui se lanceront dans l'exploitation de nouveaux créneaux.

93. Il est certes essentiel, pour rétablir la compétitivité des chemins de fer, d'alléger la charge que constitue une main-d'oeuvre excédentaire; cela n'est cependant qu'un aspect de la politique de l'emploi. Il faut aussi réorganiser les modalités de travail de façon à augmenter sensiblement la productivité des employés, par exemple en créant des structures organisationnelles nouvelles et plus simples, en recourant davantage à la délégation dans les procédures décisionnelles, en donnant aux jeunes cadres et employés un plus grand pouvoir d'initiative, en promouvant la flexibilité et en abolissant les pratiques restrictives. Sont également nécessaires des investissements importants dans les technologies et la formation. Dans le monde entier, les grandes entreprises sont amenées à adopter des stratégies semblables, notamment en cas de passage d'une économie dirigée où les marchés sont garantis à un système dans lequel les entreprises doivent se faire elles-mêmes une place sur le marché qu'elles veulent exploiter et sont contraintes de s'adapter très rapidement. La Commission insiste toutefois sur le fait que ces changements ne doivent pas se traduire par des conditions de travail inacceptables. Elle est disposée, en cas de nécessité, à assurer l'harmonisation des conditions de travail et des exigences en matière de formation et de certification du personnel.
94. Une partie du personnel peut être réorientée vers de nouvelles activités, telles que le service clientèle, l'information des voyageurs, la sécurité et l'aide aux passagers handicapés et aux personnes âgées, pour lesquelles il faudra prévoir des formations appropriées. Il sera toutefois impossible d'éviter un certain nombre de licenciements, d'où la nécessité d'élaborer des stratégies imaginatives et dotées de ressources suffisantes pour assurer le recyclage et l'adaptation des employés licenciés. C'est bien sûr essentiellement aux États membres qu'il appartiendra, en dépit de la pression budgétaire, de dégager les crédits nécessaires aux actions de recyclage des cheminots, étant donné les avantages à long terme qui en découleront, à la fois pour les transports et pour les dépenses publiques.
95. Il convient par ailleurs d'étudier la possibilité d'une contribution du Fonds social européen. La Commission se féliciterait de voir proposer des projets visant, au moyen de programmes de formation, à faciliter le redéploiement des employés licenciés. Au titre du cycle de programmation actuel (1994-1999), les États membres peuvent lancer une nouvelle série d'appels de propositions pour des projets à mettre en oeuvre pendant la période 1997-1999; les entreprises ferroviaires devraient s'enquérir, auprès de l'autorité responsable du Fonds social européen dans l'État membre où elles sont établies, des possibilités de soutien financier. Une initiative communautaire spécifique, intitulée ADAPT, pourrait également être mise à profit pour faciliter l'adaptation au changement structurel, bien que sa dotation budgétaire soit limitée. Cette initiative transnationale permet en effet à une entreprise ferroviaire de soumettre un projet, par exemple un programme de formation, pour approbation au niveau national, dans la mesure où ledit projet est associé à des projets similaires dans deux autres États membres au moins.

96. La Commission examinera les possibilités que le Fonds social européen pourrait offrir, à l'avenir, pour faciliter l'adaptation nécessaire à la restructuration de l'industrie, par exemple dans le secteur des chemins de fer.
97. La Commission juge également nécessaire d'adopter des mesures visant à organiser les horaires dans le secteur ferroviaire de manière à améliorer les conditions de travail et à garantir la santé et la sécurité des employés. Si les principes généraux sont applicables à tous les secteurs, les mesures particulières doivent néanmoins tenir compte de la nature spécifique des différents secteurs.

Depuis 1993, les partenaires sociaux du secteur ferroviaire cherchent ensemble des solutions, et la Commission trouve encourageants les développements positifs survenus récemment au sein du Comité paritaire des chemins de fer. La Commission va examiner la situation pour voir dans quelle mesure les partenaires sociaux peuvent s'entendre sur un niveau adéquat de protection de la santé et de la sécurité en ce qui concerne les temps de travail dans le secteur. La question sera abordée de manière plus approfondie dans le prochain Livre blanc sur les secteurs et activités (y compris les transports) exclus de la directive 93/104/CEE concernant l'aménagement du temps de travail.

Résumé des propositions

- 98. La Commission examinera les possibilités que le Fonds social européen pourrait offrir, à l'avenir, pour faciliter l'adaptation nécessaire à la restructuration de l'industrie, par exemple dans le secteur des chemins de fer.**

La Commission publiera un Livre blanc sur les secteurs (y compris le secteur ferroviaire) exclus de la directive 93/104/CEE concernant l'aménagement du temps de travail.

SECTION VIII - SYNTHÈSE ET CALENDRIER DES ACTIONS

99. Il faut un secteur ferroviaire d'un type nouveau, qui doit être avant tout géré comme une entreprise commerciale. Pour que cette stratégie porte ses fruits, il faut que toutes les parties concernées coopèrent et prennent des décisions difficiles : la Communauté, les États membres, les compagnies de chemin de fer, leur personnel et les fournisseurs d'équipements. De profonds ajustements seront nécessaires et ils pourraient se révéler difficiles à accepter; ainsi, les entreprises ferroviaires pourraient se trouver confrontées à la concurrence d'autres entreprises du même secteur, et il est possible que les cheminots soient frappés par de nouvelles pertes d'emplois. Toutefois, l'immobilisme ne garantit pas la sécurité, bien au contraire. Le déclin des chemins de fer se poursuivrait, avec de nouvelles menaces pour l'emploi. Il est vital d'accélérer le processus d'adaptation. Trop longtemps, les parties intéressées ont remis à plus tard les changements nécessaires, et il faut un certain temps pour que les stratégies fassent effet; en attendant, la concurrence impitoyable des autres modes de transport se poursuivra. Si les États membres et les compagnies de chemin de fer elles-mêmes doivent assumer la plus grande part des responsabilités, la Communauté doit elle aussi intervenir dans ses domaines de compétence.

Finances

100. La gestion des chemins de fer ne pourra être indépendante et dynamique que si leurs finances sont saines. C'est là une condition préalable d'une réorganisation réussie. Les chemins de fer devraient soumettre leur gestion financière à des règles plus strictes, par exemple en assurant une imputation plus claire des dépenses et des revenus. Les États membres doivent remettre les chemins de fer sur la voie de la viabilité financière, en les libérant de la charge des dettes héritées du passé; la Commission présentera régulièrement des rapports sur les progrès réalisés. Les États membres doivent également créer une base saine pour l'avenir en fixant des objectifs précis et en subordonnant l'effacement des dettes et les subventions pour pertes d'exploitation à la mise en oeuvre de programmes de restructuration. La Commission assurera l'application des règles communautaires relatives aux finances des entreprises ferroviaires et aux aides d'État, ce qui devrait orienter la nouvelle structure financière des chemins de fer et les faire progresser sur la voie de la viabilité.

Introduction des forces du marché

101. Les droits d'accès aux infrastructures ferroviaires devraient attirer des entreprises et des capitaux nouveaux; la concurrence inciterait aussi les opérateurs en place à améliorer leurs performances. La Communauté a fait un premier pas dans cette voie en créant des droits d'accès limités pour le trafic international. L'an dernier, la Commission a proposé d'étendre ces droits à l'ensemble du trafic marchandises et des services internationaux de transport de voyageurs; elle s'emploiera à faire adopter cette proposition.

Pour garantir l'efficacité des droits d'accès, la Commission va proposer de séparer la gestion des infrastructures et les opérations de transport en unités d'activité distinctes; elle va également étudier de nouveaux principes généraux en matière d'attribution des capacités et de redevances d'infrastructure. Des mesures doivent cependant être prises d'urgence pour encourager les transports internationaux de marchandises par chemin de fer, qui présentent un potentiel important, mais dont les services existants ne satisfont pas les utilisateurs. Avant que la législation ne soit modifiée, la Commission va promouvoir la création de "freeways" de fret ferroviaires internationaux avec un accès totalement ouvert et des conditions propres à intéresser les transporteurs.

102. L'introduction des forces du marché pourrait également être bénéfique pour les services intérieurs de transport de voyageurs. Les modalités de cette introduction doivent respecter les intérêts du réseau et stimuler la fourniture de services publics. En conséquence, la Commission va examiner les meilleures manières d'introduire les forces du marché, puis formulera des propositions dans ce sens.

Services publics

103. La Commission est très favorable à l'amélioration des transports publics, qui constitue un élément essentiel de sa politique en matière de transports. Il est légitime que l'État, au nom du public, garantisse la fourniture de services publics de transport, comme le reconnaît expressément le droit communautaire. Toutefois, le public est très mécontent de la qualité des services publics, de leur organisation et des avantages limités retirés des deniers publics. Pour améliorer la transparence, préciser les responsabilités et assurer une compensation totale des pertes entraînées par la fourniture de services non rentables, la Commission proposera de généraliser les contrats de services entre l'État et les entreprises de transport. Une introduction plus intensive des forces du marché pourrait également améliorer la qualité des services publics et en réduire le coût. Comme pour les transports intérieurs de voyageurs en général, la Commission étudiera les meilleures manières d'introduire les forces du marché et soumettra des propositions.

Intégration des systèmes nationaux

104. Pendant un siècle et demi, les chemins de fer se sont développés sur des bases nationales. Il en a résulté des difficultés de fonctionnement au-delà des frontières, une planification inadéquate des infrastructures transfrontières et un émiettement des fournisseurs et des activités de recherche. Même si certains progrès ont été réalisés dans l'élimination des barrières nationales, l'intégration est encore loin d'avoir atteint le niveau souhaitable. Pour y parvenir, la Communauté, les États membres, les organisations internationales, les compagnies de chemin de fer et les fournisseurs d'équipements doivent coopérer étroitement, exploiter les résultats des travaux déjà réalisés et les étendre si nécessaire. La Commission propose des mesures destinées à promouvoir l'interopérabilité du rail classique, à faire progresser l'harmonisation technique en vue de créer un marché unique des équipements ferroviaires et à intensifier les efforts de recherche.

Aspects sociaux

105. Il est naturel que les répercussions sociales de la concurrence et de la restructuration inquiètent les cheminots. Les pertes d'emplois ont déjà été nombreuses, indépendamment de la politique communautaire. La Commission est consciente du fait que, pour redevenir compétitifs, les chemins de fer pourraient avoir à réduire sensiblement leurs effectifs. Il est cependant clair que, si les chemins de fer ne renouent pas avec la compétitivité, ils perdront des marchés et devront opérer des licenciements encore plus nombreux. Ce qui menace le plus les emplois est le faible niveau de performances. Il faut que soient adoptées des politiques du personnel prévoyant de vastes programmes de recyclage pour les employés licenciés et dotés de ressources suffisantes. La responsabilité en revient essentiellement aux États membres. Toutefois, il convient d'étudier attentivement les possibilités de contributions du Fonds social européen.

Une politique élargie

106. Le présent Livre blanc s'est concentré sur la politique dans le secteur des chemins de fer, mais d'autres aspects de la politique communautaire dans le domaine des transports devraient créer des conditions permettant au rail de lutter à armes plus égales pour conquérir des marchés. En effet, le rail ne pourra développer la totalité de son potentiel que s'il peut s'inscrire dans une stratégie visant à mettre au point des solutions intermodales aux problèmes de transport. L'objectif recherché est de garantir que les chemins de fer puissent exploiter leurs avantages comparatifs, ce à quoi la politique communautaire devrait contribuer de deux manières. Premièrement, elle devrait promouvoir l'interconnexion physique entre les modes (terminaux intermodaux), le développement des systèmes intermodaux et le lancement de projets pilotes concernant les services intermodaux. À l'avenir, le programme de recherche dans le domaine des transports devrait mettre davantage l'accent sur les questions intermodales. L'extension du programme d'actions pilotes pour le transport combiné (PACT) proposée par la Commission encouragerait le lancement de nouveaux services.

107. Deuxièmement, la politique des transports devrait encourager la mobilité durable et une plus grande efficacité dans les transports, y compris, le cas échéant, un meilleur équilibre entre les modes. La Commission a présenté récemment deux Livres verts importants : le Livre vert intitulé "Un réseau pour les citoyens", qui présente les transports en commun comme une réelle alternative à la voiture particulière, et le Livre vert "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports", qui concerne l'inclusion de tous les coûts, directs et sociaux, dans le prix payé par les usagers. Ces Livres verts seront suivis de propositions de la Commission, qui présentera prochainement une directive sur les taxes sur les véhicules, les péages et les redevances d'utilisation imposées aux poids lourds (directive dite "Eurovignette"¹⁴).

¹⁴ COM(96) 331 final adopté le 10.7.1996.

108. D'autres initiatives sont également importantes. Les orientations relatives aux réseaux transeuropéens ont été adoptées, de même que la directive relative à l'interopérabilité sur le réseau européen de train à grande vitesse. Le rapprochement proposé des législations concernant les transports de marchandises dangereuses par chemin de fer devrait faciliter ces transports. Ainsi, si le présent Livre blanc se concentre sur la politique dans le secteur ferroviaire, la politique commune des transports en général devrait contribuer à la création de l'environnement nécessaire à la compétitivité des chemins de fer.
109. La Commission a conscience de ce que la mise en place d'un cadre au niveau européen n'est que l'un des éléments nécessaires pour revitaliser les chemins de fer de la Communauté. Le renouveau des chemins de fer passe par l'établissement de partenariats entre les responsables de la gestion, les employés, les fournisseurs et les États membres. La Commission reconnaît que les changements requis sont fondamentaux et que, bien que la Communauté ait un rôle important à jouer, toutes les parties intéressées devront opérer des mutations profondes. Il est également clair que la mise en oeuvre de ces changements représente une véritable révolution culturelle. Toutefois, toute complaisance est hors de question : le rail devra changer s'il veut rester au siècle prochain l'un des principaux moyens de transport. C'est sur cette base que la Commission présente le programme d'action joint au présent document, qui doit être mis en oeuvre au niveau communautaire. La Commission demande à toutes les parties concernées de contribuer à cette initiative et de prendre des mesures complémentaires pour que le rail puisse jouer un rôle important dans le système de transport européen.

CALENDRIER DES ACTIONS

Au cours des deux à trois prochaines années, la Commission va se concentrer sur les activités suivantes :

d'ici à la fin de 1996

- promouvoir la création de "freeways" de fret spéciaux facilement et librement accessibles;
- publier une communication sur la promotion de l'intermodalité;

d'ici à la fin de 1997

- présenter des rapports sur les progrès accomplis par les États membres dans la réduction des et l'assainissement des finances des compagnies de chemin de fer;
- proposer de modifier la législation communautaire afin d'imposer une séparation claire entre les opérations de gestion des infrastructures et les opérations de transport;
- étudier les meilleures manières d'introduire les forces du marché dans les transports intérieurs de voyageurs, y compris les services publics;
- étudier de nouveaux principes généraux en matière de redevances d'infrastructure et d'attribution des capacités;
- en ce qui concerne le trafic marchandises, étudier la manière de supprimer les pertes de temps au franchissement des frontières dues aux contrôles administratifs et aux procédures internes des entreprises ferroviaires, en consultation avec les organismes internationaux concernés;
- promouvoir les synergies entre les différents programmes de R&D communautaires et nationaux;
- publier un Livre blanc sur les secteurs (y compris le rail) exclus de la directive 93/104/CEE concernant l'aménagement du temps de travail;
- La Commission étudiera diverses options pour l'amélioration du cadre institutionnel pour le développement des Chemins de Fer futures (y compris la mise en place d'une agence européenne des chemins de fer)

d'ici à la fin de 1998

- élaborer les réglementations et recommandations nécessaires pour subordonner l'autorisation des aides d'État à la mise en oeuvre de programmes de restructuration;
- proposer de modifier la législation communautaire applicable aux obligations de service public de façon à généraliser les contrats de service public;

- soumettre des propositions concernant l'introduction des forces du marché dans les transports intérieurs de voyageurs, y compris les services publics;
- proposer des principes généraux concernant les redevances d'infrastructure et l'attribution des capacités;
- évaluer la mise en oeuvre de la législation communautaire relative à la compensation des coûts sociaux exceptionnels et son applicabilité aux circonstances présentes;
- poursuivre le processus de normalisation concernant le chemin de fer classique et le métro léger;
- examiner dans quelle mesure certains aspects du processus d'harmonisation technique pour le train à grande vitesse pourrait être adapté au rail classique;
- examiner les mesures techniques nécessaires pour faciliter l'accès des personnes âgées ou handicapées;
- examiner les possibilités d'améliorer l'interopérabilité sur les grands axes internationaux dans des conditions rentables et de recourir à des fonds RTE pour les projets auxquels participent;
- lors du réexamen des orientations RTE, s'interroger sur les améliorations infrastructurelles nécessaires pour faciliter le trafic marchandises et formuler des recommandations à cet égard;
- étudier les moyens d'action disponibles pour réduire les émissions sonores des chemins de fer, dans le contexte de la politique générale de la Communauté en matière de bruit;
- mettre l'accent, dans les appels de propositions au titre du programme de recherche dans le secteur des transports, sur les propositions d'études socio-économiques destinées à faciliter le passage de plusieurs réseaux nationaux à un réseau européen unique;
- promouvoir des projets de démonstration dans des domaines techniques prioritaires, et notamment la poursuite des activités ERTMS et des essais de validation en grandeur réelle;
- examiner les possibilités que le Fonds social européen pourrait offrir, à l'avenir, pour faciliter l'adaptation nécessaire à la restructuration de l'industrie, par exemple dans le secteur des chemins de fer;
- la Commission étudiera plusieurs options pour améliorer le cadre institutionnel pour le développement des futurs chemins de fer (y compris la mise en place d'une Agence européenne des Chemins de Fer).

Figure I

**Exemples de corridors ferroviaires transeuropéens
pour le transport de marchandise.**

ANNEXE I/1 - DONNEES DE BASE CONCERNANT LES CHEMINS DE FER DE L'UE

		Employés 1994	Réseau (km) 1994	Trafic voyageurs (passagers-km)		Trafic marchandises (tonnes-km)		Unités de trafic par employé ¹ 1994	Recettes par employé (ECU réels) ² 1994	Intensité du capital ³ 1994
				95 millions	95/85 (%)	95 millions	95/85 (%)			
BR	UK	118,066	16,564	29,801	-1,5	13,797	-14,0	351.2	29.9	1.46
CFL	L	3,289	275	-	-	529	-11,7	296.4	36.5	0.93
CH	H	12,006	2,474	1,568	-9,5	306	-58,0	143.5	4.6	5.56
CIE	IRL	11,219	1,947	1,328	+29,8	575	-4,3	163.0	35.0	1.1
CP	P	14,270	2,699	4,809	-16,0	2,020	+68,9	486.0	12.2	3.19
DB	D	327,076	41,401	60,514	-7,1	69,483	-42,3	403.0	37.8	-
DSB	DK	20,044	2,349	4,818	+6,0	1,984	+1,3	380.5	35.3	5.22
FS	I	140,249	16,002	49,700	+32,9	22,243	+32,0	490.4	26.4	7.23
NS	NL	26,561	2,757	13,977	+55,2	3,097	-5,3	648.0	37.4	1.36
ÖBB	A	63,867	5,636	9,625	+32,0	13,715	+21,5	355.9	20.2	3.02
RENFE	E	41,137	12,641	15,330	-4,1	9,605	-15,9	569.7	21.3	3.75
SJ+BV	S	21,856	9,661	6,219	-5,6	18,523	+6,9	1143.6	43.9	2.06
SNCB	B	42,729	3,396	6,757	+2,8	7,307	-11,7	379.4	17.4	1.08
SNCF	F	185,690	32,275	55,222	-10,8	47,953	-17,9	578.5	33.7	2.58
VR	FI	17,368	5,880	3,184	-1,2	9,559	+18,5	752.2	29.5	2.02
Total	EU	1,045,427	155,962	262,858	+2,5	220,692	-20,1			

Source : Union Internationale des Chemins de Fer - Mercer Management Consulting

^{1.} Unités de trafic par employé = (passagers-km + tonnes-km)/employés

^{2.} Recettes par employé = recettes totales (en millions d'écus de 1994)/employés

^{3.} Intensité du capital = Capital total (capital propre + dette)/dépendances totales (y compris coûts d'exploitation et intérêts de la dette).

Indique le nombre d'unités de capital nécessaires pour chaque unité d'activité

N.B. : Les valeurs pour BR comprennent Railtrack.

Les systèmes comptables varient d'une entreprise à l'autre. Les comparaisons entre entreprises doivent donc être interprétées avec prudence.

ANNEXE I/2 - DETTE DES CHEMINS DE FER EN 1994

		Dettes des chemins de fer en millions d'écus	Dettes des chemins de fer en % du PIB	Dettes publiques en % du PIB	Emprunts publics en % du PIB	Ratio d'endettement des chemins de fer ¹ (%)
BR	UK	10.709 ²	1.2	54.0	6.8	62 ¹
CFL	L	168	1.4	5.9	2.2	44
CH	H	937	1.1	110.4	12.1	48
CIE	IRL	323	0.7	91.1	2.0	58
CP	P	1,529	2.1	71.6	5.8	89
DB	D	5,795 ³	0.3 ³	50.4	2.5	28 ³
DSB	DK	2,782	2.3	76.0	3.5	50
FS	I	42,067	4.9	125.6	9.0	51
NS	NL	2,807	1.0	77.6	3.2	36
ÖBB	A	2,892	1.7	65.0	4.4	28
RENFE	E	8,140	2.0	63.1	6.9	70
SJ+BV	S	1,958	1.2	79.9	10.8	73
SNCB	B	3,539	1.8	136.0	5.3	47
SNCF	F	28,731	2.6	48.4	5.8	78
VR	FI	166	0.2	59.4	6.3	14
Total	EU	112,543	1.8	71.2	5.5	54 ²

Source :Mercer Management Consulting.

¹ Dette des chemins de fer ÷ (dette + capital social).

² y compris Railtrack.

³ après recapitalisation de DB; dette de DB en 1993 : 33.788.

ANNEXE I/3

Transports de fret dans l'Europe des 15 (x 1000 millions de tonnes-kilometres)

	Route	Rail	Voies navigables	Gazoducs et oléoducs	Total
1970	431	283	110	66	890
1975	526	259	103	79	969
1980	661	287	113	92	1153
1985	711	275	103	71	1161
1990	915	255	113	71	1355
1993	964	205	106	82	1358
1994	1061*	220	115	83	1479
1970-94	+ 146,2 %	- 22,3 %	+ 5,0 %	+ 25,6%	+ 65,5 %

Sources: E C M T, U I C, D I W, statistiques nationales, estimations

*** changement de série chronologique en Allemagne**

Taux de croissance annuel moyen (%)

	Route	Rail	Voies navigables	Gazoducs et oléoducs	Total
1970-80	+ 4,3	+ 0,1	+ 0,3	+3,3	+ 2,6
1980-90	+ 3,3	- 1,1	+ 0,0	- 2,4	+ 1,6
1990-94	+ 3,8	- 3,7	+ 0,3	+ 3,7	+ 2,2
1970-94	+ 3,8 %	- 1,1	+ 0,2	+ 0,9	+ 2,1

*** changement de série chronologique en Allemagne (introduction d'une nouvelle méthode en 1994, laquelle indique 20% de transports routiers de plus que l'ancienne méthode) ** taux de croissance sans l'Allemagne**

Répartition modale (%)

	Route	Rail	Voies navigables	Gazoducs et oléoducs
1970	48,6	31,7	12,3	7,4
1975	54,5	26,7	10,6	8,2
1980	57,4	24,9	9,8	7,9
1985	61,3	23,7	8,9	6,1
1990	67,5	18,9	8,3	5,3
1994	71,7	14,9	7,7	5,6

ANNEXE I/4

Transports de voyageurs dans l'Europe des 15
(x 1000 millions de passagers-kilomètres)

5/3/96

	Voiture	Autocar	Train	Avion	Total
1970	1569	262	216	43	2090
1975	1923	306	241	69	2539
1980	2292	341	253	96	2981
1985	2496	346	262	144	3242
1990	3146	359	274	204	3983
1993	3419	360	267	233	4279
1994	3482	363	270	254	4368
1970-94	+ 121,9 %	+ 38,6 %	+ 24,7 %	+ 490,7 %	+ 109 %

Sources: E CMT, UIC, DIW, statistiques nationales, estimations

Taux de croissance annuel moyen (%)

	Voiture	Autocar	Train	Avion	Total
1970-80	+ 3,9	+ 2,7	+ 1,6	+ 8,4	+ 3,6
1980-90	+ 3,2	+ 0,5	+ 0,8	+ 7,8	+ 2,9
1990-94	+ 2,6	+ 0,2	- 0,4	+ 5,4	+ 2,3
1994	+ 1,8	+ 0,9	+ 1,2	+ 9,0	+ 2,1
1970-94	+ 3,4	+ 1,4	+ 0,9	+ 7,7	+ 3,1

Répartition modale (%)

	Voiture	Autocar	Train	Avion
1970	75,1	12,5	10,3	2,1
1975	75,8	12,0	9,5	2,7
1980	76,9	11,4	8,5	3,2
1985	77,0	10,5	8,1	4,4
1990	79,0	9,0	6,9	5,1
1994	79,7	8,3	6,2	5,8

ANNEXE II

Mise en oeuvre de la directive 91/440/CEE

(situation en juillet 1996)

Les Etats membres suivants ont transposé la directive 91/440/CEE :

- Autriche
- Danemark
- Finlande
- France
- Allemagne
- Irlande
- Pays-Bas
- Suède
- Royaume-Uni

Les Etats membres suivants n'ont transposé la directive que partiellement :

- Belgique *(absence de droits d'accès)*
- Italie *(absence de droits d'accès)*
- Luxembourg *(absence de droits d'accès)*
- Portugal *(absence de séparation entre la gestion des infrastructures et les opérations de transport)*
- Espagne *(absence de droits d'accès)*

La Grèce n'a pas notifié de transposition.

Des procédures d'infraction ont été lancées à l'encontre des Etats membres qui n'ont pas transposé entièrement la directive.